

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
CONSTITUTION RÉPUBLICAINE
ESPAGNOLE

DU 9 DÉCEMBRE 1931

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mercredi 7 juin 1933, à 2 heures

PAR

André GUILLERM

Président : M. G. GIDEL, professeur

*Suffragants : { MM. BASDEVANT, professeur
JOSEPH BARTHELÉMY, professeur*

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

ÉDOUARD DUCHEMIN

L. CHAUNY et L. QUINSAC, Successeurs

18, Rue Soufflot (V^e)

1933



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547516_0014

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
CONSTITUTION RÉPUBLICAINE
ESPAGNOLE
DU 9 DÉCEMBRE 1931

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le mercredi 7 juin 1933, à 2 heures

PAR

André GUILLERM

Président : M. G. GIDEL, professeur

Suffragants : { MM. BASDEVANT, professeur
JOSEPH BARTHELÉMY, professeur

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE ANCIENNE ET MODERNE

ÉDOUARD DUCHEMIN

L. CHAUNY et L. QUINSAC, Successeurs

18, Rue Soufflot (V^e)

—
1933

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



LA CONSTITUTION RÉPUBLICAINE ESPAGNOLE

DU 9 DÉCEMBRE 1951

Introduction.

« Le droit constitutionnel est, dans ses conceptions modernes, tout entier orienté traditionnellement vers la liberté individuelle et c'est, en effet, en vue d'établir sur des bases solides la liberté individuelle que les constitutions sont établies. Le but des constitutions, c'est le règne de la liberté individuelle (1). »

Ce que l'on appelle aujourd'hui libertés individuelles « c'est le droit de bénéficier d'une certaine indépendance d'action dans une certaine zone déterminée et cela indépendamment de l'exercice des fonctions publiques, de la participation à la conduite du gouvernement » (2).

Cette idée a été considérée comme tellement essentielle que l'organisation des pouvoirs publics est conçue de telle manière qu'elle serve avant tout de garantie, au moins indirecte, aux libertés indi-

(1) A. Mestre, *Cours de Droit Constitutionnel*, Licence Paris, 1924-1925, p. 5.

(2) Gidel, *Cours de Doctorat*, Paris, 1925-1926, p. 37.

viduelles — grâce au principe de la séparation des pouvoirs, à la règle du suffrage universel, à la théorie de la responsabilité des gouvernements.

Toutefois, certaines constitutions récentes, comme par exemple la Constitution allemande de Weimar, s'écartent quelque peu de cette conception fondamentale. L'individu y est garanti dans ses droits essentiels, mais corrélativement, il se voit assigner des devoirs vis-à-vis de la collectivité. En revanche, la Constitution donne à l'Etat des devoirs à remplir vis-à-vis des particuliers, surtout de ceux qui ont été moins favorisés dans la société. Un programme d'action collective, d'intervention dans la sphère jusqu'alors réservée à l'action individuelle, est imposé aux gouvernants.

La Constitution espagnole est orientée dans cette direction nouvelle. Elle s'écarte, comme la Charte de Weimar, de la ligne suivie jusqu'alors par l'évolution constitutionnelle. Elle est imprégnée, comme la Constitution du Reich, de 1919, d'un esprit socialiste.

Le droit subjectif du propriétaire est devenu un devoir, une fonction sociale.

La position prise ainsi par les Constituants espagnols sur le problème fondamental du droit constitutionnel, celui des rapports entre l'individu et l'Etat, devait les conduire à adopter, en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs publics, les solutions les plus démocratiques.

A cet égard, cependant, ils se sont montrés relativement prudents; ils se sont tenus à une solution

moyenne, en se réfugiant dans le régime parlementaire qui leur a paru plus apte à donner une certaine stabilité à la machine gouvernementale. Ce régime, plus propice aux transactions, est apte à permettre une éducation progressive du corps électoral, qui, en Espagne, n'est pas encore mûr, pour une forme de gouvernement direct ou semi-direct.

Cependant, imprégnés de l'idéal démocratique et républicain, les Espagnols ont solidement établi la responsabilité effective de tous les gouvernants vis-à-vis du peuple et celle du chef de l'Etat lui-même, qui pourtant ne se concilie pas aisément avec le régime parlementaire, d'origine monarchique, et basé plus ou moins sur l'irresponsabilité du chef de l'Exécutif.

Cette orientation générale de la Constitution de 1931 s'explique à la lumière des circonstances qui ont présidé à la genèse du statut constitutionnel. Nous rappellerons donc, dans un chapitre préliminaire, les circonstances en question, avant d'examiner dans une première partie, l'organisation nationale, dans une deuxième partie, l'organisation des pouvoirs publics et dans une troisième partie : les libertés publiques et leurs garanties.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

La Genèse de la Constitution

L'histoire constitutionnelle de la France se divise en deux cycles, qui répètent successivement le même processus d'évolution : Au début un gouvernement d'assemblée, auquel succède une dictature exécutive, qui est remplacée elle-même par une période de régime parlementaire (premier cycle : l'Assemblée Constituante, la Législative, la Convention, puis presque aussitôt, la dictature napoléonienne, enfin le régime parlementaire, avec la Restauration et la Monarchie de Juillet; deuxième cycle : République de 1848, II^e Empire, III^e République).

L'histoire constitutionnelle de l'Espagne, depuis la constitution de Bayonne de 1808 est une succession de dix constitutions qui alternent avec un mouvement de pendule : à une constitution autocratique avant 1812 (1824-1845-1876) succédant une constitution libérale (1812-1837, 1856-1931) (1).

Tandis que les périodes autocratiques étaient basées sur des conceptions traditionnalistes fondant

(1) Sans tenir compte des Constitutions de 1869 et 1873 qui ont trop peu duré.

l'autorité étatique sur les droits imprescriptibles de la dynastie royale et sur la suprématie de l'Eglise, considérées comme les bases indispensables de l'unité espagnole, les périodes libérales s'inspirent au contraire du principe de la souveraineté nationale et de la supériorité sociale et politique du nationalisme sur l'esprit religieux.

Ainsi, alors qu'en France, c'est la forme du gouvernement qui évolue, le principe de la souveraineté nationale ayant été définitivement établi, ou à peu près, dès la Révolution, en Espagne, l'évolution en est restée, jusqu'en 1931, au stade intermédiaire, le problème du support de la souveraineté étant remis constamment en discussion.

La doctrine républicaine a triomphé en 1931 grâce à une coalition des républicains de diverses nuances et de socialistes dont les origines spirituelles remontaient à un mouvement intellectuel datant de la seconde moitié du siècle dernier.

Le professeur Sans del Rio a, le premier, avant 1868, importé en Espagne une philosophie positiviste, un nationalisme inspiré de la philosophie allemande. Il forma de nombreux disciples qui s'organisèrent vers 1898 en une école de « régénérateurs » partisans de créer une Espagne nouvelle, en rompant délibérément avec le passé. Leur principal directeur fut J. Ortega y Gasset. Ils avaient pour la plupart passé par les Universités étrangères, surtout les universités allemandes et importèrent dans leur pays les conceptions rationalistes modernes.

Les intellectuels se rattachant à ce mouvement se sont répartis dans différents groupements politiques qui achevèrent de s'organiser sous la Dictature et qui avaient tous ce trait commun d'être partisans de l'abolition de la monarchie et de la proclamation d'un régime républicain.

L'Alliance républicaine avait été fondée par M. Lerroux après le coup d'Etat du général Primo de Rivera afin de donner une nouvelle vie à un ancien parti, le parti radical. Cette alliance reconnaissait la plupart des partisans de la République. Cependant dès 1925 l'action républicaine avec M. Azana, s'en séparait quelque peu, en ralliant des éléments qui marquaient une orientation beaucoup plus prononcée que le parti radical, en matière religieuse. Puis, à gauche, encore, il s'était formé en 1927 une fraction radicale socialiste. Parmi les républicains, on compte encore les libéraux démocrates avec M. Alvarez et le groupement « au service de la République », avec M. José Ortega y Gasset.

La cause républicaine avait aussi des partisans groupés et organisés en Catalogne. Mais ceux-ci étaient en même temps des nationalistes catalans, désirant avant tout obtenir l'autonomie de leur région.

La République a eu enfin aussi l'appui du parti socialiste. Ce dernier, de formation récente, n'avait d'abord jamais pu s'allier avec les républicains à cause de la différence des conceptions idéologiques qui le séparaient des doctrines républicaines.

Le 12 avril 1931 devaient avoir lieu des élections municipales, annoncées par le Gouvernement monarchiste libéral formé par le souverain en vue de préparer une réforme du régime monarchique, et de liquider définitivement la période directoriale, terminée virtuellement depuis janvier 1930 (départ de Primo de Rivera).

Le parti socialiste annonça qu'il avait conclu une entente révolutionnaire et électorale avec les partis républicains aux seules fins d'imposer un changement de régime au pays.

On sait comment cette coalition républicaine socialiste amena, par son triomphe aux élections municipales, la chute de la Royauté, le 14 avril suivant.

La Constitution de l'Espagne allait donc être établie par le procédé de la « *convention* », procédé qui consiste dans l'élection par le peuple d'une Assemblée constituante, laquelle, une fois son œuvre achevée, se retire pour laisser les organes qu'elle crée entrer en fonction : tel a été le cas de la Constitution fédérale des Etats-Unis (1787), des lois constitutionnelles françaises de 1875 (et antérieurement des constitutions de 1793, an III, 1848), de la Constitution de la Belgique (1831), de l'Allemagne (1919), de la Tchéco-Slovaquie (1920), etc...

Le 14 avril 1931, un gouvernement provisoire se forme, composé sous la présidence de M. Alcala Zamora, des leaders républicains et socialistes.

Il publie le 15 avril le statut provisoire de la République.

Ce statut de la République paru dans la *Gaceta de Madrid* (Journal Officiel) du 15 avril, affiche, d'une manière générale, des idées assez libérales. Il annonce, en particulier, que le gouvernement soumettra l'ensemble de ses actes aux Cortès Constituentes, devant lesquelles il résignera ses pouvoirs; que la gestion des autorités depuis le 13 septembre 1923 fera l'objet d'une révision et que l'on établira les responsabilités encourues. Le statut déclare, en outre, que la liberté de conscience et de cultes sera respectée, que les libertés individuelles seront « garanties et élargies ».

Les influences socialistes apparaissent, toutefois, dans certaines dispositions du statut, qui reconnaît par exemple la « personnalité syndicale et corporative », considérée comme base du nouveau droit social, et dans l'affirmation que le droit agraire doit avoir une importance en rapport avec la fonction sociale de la terre. Il est vrai que le gouvernement provisoire proclame, par ailleurs, que la propriété privée est garantie par la loi et qu'en conséquence nul ne pourra être exproprié, sauf pour cause d'utilité publique et sans avoir été préalablement indemnisé (1).

En attendant la réunion des Cortès constituentes, le gouvernement provisoire réunit une commission juridique chargée d'élaborer un avant-projet de constitution qui devait être soumis au gouvernement pour être déposé par ce dernier devant les Cortès.

(1) Marvault, *Revue des Sciences politiques*, 1931. La II^e République espagnole, p. 509.

D'autre part, le Gouvernement provisoire se préoccupa de régler le mode d'élection des députés aux Cortès constituentes :

Un décret du 25 avril règle cette question.

C'est le suffrage universel, les femmes exclues (mais étant éligibles); la majorité électorale est fixée à vingt-trois ans.

Le vote a lieu au scrutin de liste par circonscription avec un député par 50.000 habitants.

Il y a une faible représentation des minorités : chaque électeur ne pouvant voter que pour 80 % des sièges à pourvoir, les sièges restants seront attribués aux partis de la minorité.

Cette atténuation du système majoritaire n'était d'ailleurs qu'un palliatif insuffisant. Il n'y a pas, en effet, de système qui assure davantage l'écrasement des minorités que le système du scrutin de liste combiné avec le régime majoritaire.

C'est pourquoi, aux élections du 28 mai 1931, on assista à un triomphe écrasant de la coalition républicaine socialiste qui l'avait déjà emporté au scrutin du 12 avril précédent. Aussi les Cortès constituentes comprennent :

Républicains : 224.

Socialistes : 117.

Un seul monarchiste (le comte de Romanonès).

Autres partis (groupements régionaux catholiques, basco-navarrais et agrairiens, indépendants, etc...), 106.

Dès leur réunion le 14 juillet 1931, les Cortès nommèrent une commission qui fut très rapidement

saisie d'un projet, élaboré par le groupe socialiste, et complètement distinct de l'avant-projet de la Commission juridique.

Il comportait notamment l'attribution du pouvoir législatif à une Chambre unique, l'élection du chef de l'Etat par le suffrage populaire direct, la possibilité de la dissolution de la Chambre et de la révocation du Président de la République par referendum, l'égalité du droit de suffrage pour les deux sexes à vingt et un ans, la séparation de l'Eglise et de l'Etat, la dissolution de tous les ordres religieux et la nationalisation de leurs biens, l'école primaire unique, le divorce pour incompatibilité d'humeur, l'affirmation que les sources de richesses appartiennent originellement à l'Etat, la prochaine nationalisation des services publics et des exploitations d'intérêt national, la proclamation du droit des travailleurs d'avoir une existence digne. Et le président de la commission déclarait : « Dans l'ensemble ce n'est pas une Constitution de caractère socialiste ; mais elle est avancée d'idées, comme il convient actuellement de le faire. Nous n'allions pas faire une Constitution pour une monarchie sans roi... Dans l'ordre social le projet est très avancé. On fait au régime bourgeois la concession de reconnaître la propriété privée, et à la classe ouvrière la concession de lui laisser la possibilité de socialiser peu à peu la terre. Tenez compte que c'est une Constitution répondant aux besoins actuels ; plus tard on pourra en faire une de caractère socialiste ».

Sans que fût mise en question la forme républicaine du régime à établir, les débats de l'Assemblée constituante donnèrent l'occasion de se manifester aux deux tendances, conservatrice et avancée, entre lesquelles se partageaient les Cortès. Sur plusieurs points, d'ailleurs, les débats atténuèrent le caractère radical des solutions proposées par le projet de constitution. Néanmoins le vote des Cortès sur la question religieuse provoqua, le 14 octobre, la démission de M. Alcala Zamora et de M. Maura, c'est-à-dire, des représentants du groupe de la droite républicaine dans le Gouvernement provisoire, et la formation du ministère Azana représenta une augmentation de l'influence du parti républicain de gauche de l'Action républicaine. A la suite du même vote, les républicains catholiques (basco navarrais et agrariens) cessèrent de participer à la discussion de la Constitution.

Le texte définitif de la Constitution fut approuvé le 9 décembre 1931 par 368 voix sur 466 députés. Les députés élus par les syndicalistes, quelques fédéraux, les catholiques s'abstinrent. Toute la représentation catalane vota en faveur de la Constitution.

Le 10 décembre 1931 les Cortès élurent président de la République, M. Alcala Zamora.

PREMIÈRE PARTIE

ORGANISATION NATIONALE

CHAPITRE PREMIER

La forme de l'Etat.

Les constituants avaient à résoudre le problème de savoir si l'Espagne resterait un état unitaire, ou si elle évoluerait au contraire plus ou moins vers le Fédéralisme.

Déjà lors de l'avènement de la première République (le 11 février 1873) après l'abdication de Amédée I^{er} de Savoie et l'échec de l'essai de Monarchie constitutionnelle et représentative établie par la Constitution du 1^{er} juin 1869, les Cortès constituantes avaient commencé l'élaboration d'un projet de constitution fédérale, « mais, dit Posada (1), l'œuvre ne peut aller au delà de la période du début, parce que les constituantes et la République périrent

(1) *Op. cit.*, p. 55.

entre les mains du général Pavia, le 3 janvier 1874, qui avait organisé une dictature devant servir de pont à la Restauration ».

Cette tentative mise à part, le régime politique de l'Espagne avait toujours été fixé traditionnellement dans le sens que l'Espagne doit être un Etat simple, unitaire, jouissant d'une souveraineté intérieure homogène, une législation commune régissant tout le pays, l'administration étant la même sur toutes les parties du territoire.

Cependant, avec la seconde République (14 avril 1931) et la Constitution de 1931, nous voyons réapparaître l'idée fédéraliste.

Ceci ne veut pas dire qu'en Espagne, l'idéal républicain soit basé sur la notion de l'Etat fédéral, alors qu'en France, la République est conçue comme étant essentiellement « Une et Indivisible ». Il y a des circonstances historiques qu'il ne faut pas perdre de vue.

Les Intellectuels castillans qui ont été les principaux artisans de la création d'une Espagne nouvelle, ont eu à compter avec un mouvement parallèle au leur, mais assez différent, dans son esprit et ses tendances, qui s'était produit en Catalogne. Pour lutter contre la monarchie, les républicains espagnols estimèrent avec raison qu'ils ne pourraient se dispenser de lier leur cause avec celle des intellectuels catalans dont la revendication essentielle était la reconnaissance du sentiment national existant en Catalogne. C'est pourquoi fut conclu le

17 août 1930 le fameux « Pacte de Saint-Sébastien » (1). En échange de leur concours, les représentants des groupements catalanistes reçurent la promesse qu'il serait donné, le moment venu, la plus large satisfaction à leurs aspirations particularistes. On admit toutefois que les mêmes avantages pourraient être accordés aux autres régions qui en exprimeraient le désir (2).

C'est ainsi que le problème fédéraliste s'est trouvé posé pour les Constituants de 1931. Il reste à examiner comment ils l'ont résolu.

Les Cortès ne modifièrent guère à cet égard les textes élaborés par la commission juridique.

Les dispositions du titre I^{er} de la Constitution : « Organisation Nationale » se divisent en deux catégories : les unes (art. 9 et 10) résolvent le problème de la décentralisation administrative, les autres réglementent les régions autonomes. Ce sont celles-ci qui sont plus particulièrement empreintes de l'idée fédéraliste.

Les articles 9 et 10 posent les principes qui présideront à la législation relative à l'organisation des communes et des provinces.

Les articles 11 à 22 déterminent le contenu du régime d'autonomie qui peut être obtenu par telle ou telle région et les conditions à remplir pour l'obtenir. Ce qu'il y a de remarquable dans cette

(1) Angel Marvaud, La Seconde République espagnole. La genèse de la Révolution du 14 avril. In *Revue des Sciences Politiques*, 1931, p. 492.

(2) Angel Marvaud, *op. cit.*, p. 498.

réglementation c'est qu'elle constitue une reconnaissance par la Constitution, dans certaines limites, d'un des aspects du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Il s'agit ici d'autre chose que de la décentralisation administrative. La décentralisation politique se trouve admise et organisée au sein de la République espagnole.

Ce qui distingue la décentralisation politique de la décentralisation administrative c'est que la première suppose divisée dans le pays l'unité du droit. Les circonscriptions locales qui deviennent des provinces ou des Etats secondaires se font une législation spéciale. L'Etat devient fédéral. Au contraire, la décentralisation administrative respecte l'unité de la loi, les assemblées décentralisées n'ont point de pouvoirs législatifs, elles n'ont que les pouvoirs administratifs (1).

Elles n'ont pas non plus la libre disposition d'une force publique à elle : la force publique reste centralisée aux mains du gouvernement.

D'autre part l'administration centrale de l'Etat conserve sur elles un pouvoir de contrôle étendu, que l'on appelle la tutelle administrative.

Enfin, la décentralisation administrative ne détruit pas l'unité de l'administration publique. La plupart des services publics sont tenus en coadministration

(1) Voir Hauriou, *Précis de Droit Administratif*, 10^e édition, Paris, Sirey, 1921, p. 110.

par l'administration centrale et par les administrations décentralisées.

Les articles 14, 15 et 16 de la Constitution de 1931 consacrent au contraire une incontestable décentralisation politique.

Aux termes de l'article 14 et 15, vis-à-vis de la région autonome, l'Etat ne conserve une compétence législative exclusive que dans certaines matières, limitativement énumérées : c'est ainsi que la région peut recevoir le droit de légiférer en matière civile. Elle pourra élaborer son propre code de droit civil, sauf, stipule l'article 15, alinéa 1^{er}, en ce qui concerne la forme du mariage, l'organisation de l'enregistrement et des hypothèques, les bases des obligations contractuelles, et les questions de droit international privé ou de droit privé interprovincial (conflits de lois).

La région autonome ne pourra légiférer en matière de procédure, mais elle pourra être maîtresse de son organisation judiciaire.

Elle pourra être souveraine également, en matière d'enseignement.

De même, elle pourra avoir le droit de self détermination en ce qui concerne toute son organisation politique et administrative, centrale et locale. Il sera même possible de lui concéder le droit d'avoir sa propre police et d'user de la force publique, sauf en ce qui concerne (art. 14-4^o) la défense de la sécurité publique dans les conflits de caractère supra-régional ou extra-régional — et (art. 14-16^o) la police des frontières et le régime des étrangers.

Dans toutes ces matières la région autonome, qui peut être investie du pouvoir législatif, sera apte à recevoir également le droit d'exécuter par ses propres services publics la législation adoptée par ses représentants. Dans les autres matières, il en est pour lesquelles l'Etat conserve le monopole de la législation mais peut se trouver dessaisi au profit de la région, du pouvoir exécutif, savoir (art. 15) : la législation pénale, *sociale* et commerciale, la législation civile (dans ce qui ne peut être attribué au pouvoir législatif de la région) les chemins de fer, les libertés publiques, l'aviation civile, etc...

Cette question de la répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les organismes régionaux s'est trouvée résolue de cette manière par transaction entre le gouvernement central et les représentants du mouvement catalan.

Le projet de la commission allait assez loin dans cette voie, mais cela ne suffisait pas au chef du gouvernement, qui, soucieux des engagements contractés à Saint-Sébastien, demandait que le texte de la Constitution se conformât, de façon aussi étroite que possible, au statut déjà voté par la Catalogne.

Tel fut l'objet d'un amendement présenté par M. Juarros, du parti progressiste, qui visait à octroyer aux régions autonomes « la législation exclusive et l'exécution directe » en de nombreuses matières, telles que l'enseignement, le régime municipal, le droit civil, l'organisation des tribunaux, la police et l'ordre intérieur, etc...

Cette proposition fut mal accueillie par une grande partie de la Chambre, qui crut y voir un moyen détourné pour lui faire accepter le statut catalan, avant que ne fut complètement élaborée la Constitution générale de l'Espagne.

M. Alcala Zamora défendit lui-même, en termes éloquents, l'amendement. Il fit valoir notamment que les régions devaient pouvoir légiférer en matière de droit civil pour la raison qu'il existe de notables différences dans les origines historiques des diverses régions et que neuf au moins d'entre elles ont des traditions particulières et vivaces qui s'opposent, pour l'instant, à une unification complète. A propos de l'enseignement, il affirma que, du moment que la région serait démocratique, elle ne mettrait pas d'obstacle à la diffusion de la langue officielle — c'est-à-dire du castillan dans les classes pauvres.

Le président du conseil termina son discours par un vif éloge du génie politique de la Catalogne : « On a créé, dit-il, une sorte de légende, d'après laquelle les Catalans seraient turbulents et ingouvernables. Cette réputation est due à ce que, pendant des siècles, ils ont été dépossédés de leurs droits, sans pouvoir nommer leurs gouvernements, leurs juges, leurs instituteurs. Il faut qu'ils jouissent d'une entière souveraineté dans l'exercice de ces droits, qui font partie de la vie régionale ».

Les députés catalans firent naturellement chorus, et, de leur côté, les représentants des autres régions à tendances autonomistes, M. Suarez Picallo, au

nom du groupe galicien, et M. Beunza, porte-parole de la minorité basque-navarraise, se déclarèrent favorables à l'amendement, tout en exprimant le regret que le chef du gouvernement ne se fut préoccupé que de la Catalogne.

Mais le reste de l'assemblée ne cacha pas son hostilité, en observant, entre autres choses, que l'Etat espagnol ne pouvait renoncer à ses droits en matière scolaire, sans compromettre l'unité nationale.

En l'absence du leader du parti radical, M. Lerroux, ministre des Affaires étrangères, retenu à Genève, un de ses lieutenants, M. Iglesias, se montra particulièrement violent en qualifiant le pacte de Saint-Sébastien de pacte-fantôme « que personne ne connaît et que chacun interprète à sa façon » et en dénonçant les vellétés « séparatistes » du président de la Généralité catalane M. Macia.

L'atmosphère des débats s'échauffa à tel point, qu'il fallut suspendre la séance pour permettre aux chefs des groupes parlementaires de s'entendre avec le président du Conseil et le président de la Commission sur une nouvelle rédaction du texte soumis aux Cortès.

Dans les couloirs, le bruit courait avec insistance que si l'amendement Juarros était repoussé, les Catalans retireraient leurs quarante députés et inviteraient aussi les deux d'entre eux qui siégeaient au gouvernement, MM. Marcelino Domingo et Icolau d'Olwer, à donner leur démission, en provoquant ainsi une crise ministérielle partielle.

En fin de compte, on se mit d'accord sur une formule transactionnelle, qui consistait en ce que la Constitution au lieu d'énumérer les attributions qui appartiendraient « de droit » aux régions autonomes — comme le voulait M. Alcala Zamora — indiquerait que des facultés, non plus d'ordre législatif, mais seulement d'exécution « pourraient » être dévolues à la région, à condition que les Cortès la jugent « capable politiquement » de les exercer.

Le nouveau texte ne fut pas, cependant, accepté par la Chambre sans difficulté; il ne fallut rien moins qu'une séance de seize heures, qui se prolongea jusqu'au matin et au cours de laquelle le président M. Besteiro, brisa trois fois sa sonnette, pour obtenir le vote définitif.

La discussion fut surtout orageuse, à propos d'un amendement présenté par M. Largo Caballero. Le ministre socialiste du Travail, qu'inquiétaient, à juste titre, les manœuvres discordantes de la Confédération nationale du travail, dont le quartier général est comme on sait à Barcelone, demandait qu'on incorporât dans la liste des attributions expressément réservées à l'Etat espagnol la législation ouvrière et les traités qui régissent les relations entre patrons et employés.

Malgré l'opposition des Catalans, appuyés par une partie de l'assemblée, cet amendement fut adopté par 143 voix contre 118. Il était, en outre, décidé que, bien que l'exécution des lois sociales appartînt, en principe, à la région autonome, l'Etat

aurait toujours un droit de contrôle « pour veiller à leur stricte application et à celle des traités internationaux en la matière ».

A l'issue de cette séance, que certains qualifièrent d'« historique », M. Alcala Zamora pouvait se féliciter de ce que « dans cette grande bataille, il n'y ait eu ni vainqueurs ni vaincus ». Il n'en était pas moins évident que si la majorité des Cortès avait voté selon son sentiment intime et non pas d'après les directives imposées par la discipline ministérielle, le statut de la Catalogne eût subi, dès le vote de la Constitution, une défaite irrémédiable.

La question n'était, du reste, que différée jusqu'au jour où le projet de statut viendrait en discussion devant le Parlement.

Suivant les textes que nous avons sommairement analysés ci-dessus, il semble bien que la Constitution de 1931 ouvre la possibilité d'organiser l'Espagne en Etat fédéral et d'investir certaines régions de tous les attributs dévolus ordinairement aux Etats-membres dans une telle forme d'Etat.

Prenons par exemple la Constitution des Etats-Unis. La Constitution de 1787 procède à la répartition des compétences d'une manière légèrement différente, en ce sens qu'au lieu d'énumérer seulement ce qui est exclusivement réservé à l'Etat central, elle accorde en outre positivement certains pouvoirs aux Etats particuliers exclusivement. Le résultat est le même. La répartition a pris cette forme parce que, aux Etats-Unis, les Etats particuliers

existaient déjà; ils formaient une Confédération qui se transformait en Etat fédéral. En Espagne c'est le processus inverse qui se développe : on ira de l'unité à un fédéralisme futur. Quant au contenu des compétences attribuées aux Etats particuliers américains, il n'est guère plus étendu que celui des compétences qui peuvent être déléguées aux Régions autonomes espagnoles : ces Etats possèdent la législation en matière de droit privé, civile et criminelle; est également de leur ressort, l'organisation interne du droit public, sous réserve que l'Etat soit républicain et que sa constitution se concilie avec la constitution fédérale. Parmi les pouvoirs réservés à l'Etat national, figurent les affaires étrangères, l'armée, la marine, les poids et mesures, les postes, etc...

Soit que l'on considère, comme Duguit, qu'il y a une différence d'essence entre le fédéralisme et la décentralisation, donc entre l'Etat membre d'un Etat fédéral, et la collectivité décentralisée d'un Etat unitaire, soit que, comme Kelsen, on admette seulement qu'il n'existe qu'une différence de degré dans l'autonomie dont jouissent l'un et l'autre, on doit constater que la région autonome, bien qu'elle ne soit pas qualifiée d'Etat, peut recevoir des pouvoirs égaux à ceux que possèdent les Etats membres d'une République, qui a toujours été considérée comme un Etat fédéral, savoir la République des Etats-Unis. Il faut donc en conclure que la Constitution de 1931 est, au moins en puissance, la charte d'un Etat fédéral.

Cependant il existe entre la Constitution américaine et la Constitution espagnole, au point de vue fédéral, une différence importante, qui est de nature à infirmer dans une assez large mesure la conclusion à laquelle nous venons de parvenir.

Il faut considérer à cet égard la base juridique sur laquelle repose la répartition des compétences entre l'Etat et la région autonome.

D'abord, les articles 14 et 15 ne font que tracer le cadre de ce qui peut être concédé à une région autonome.

L'article 12 indique les conditions qu'une région doit remplir pour pouvoir être candidate à l'autonomie :

La demande d'un statut régional devra réunir l'adhésion de la majorité des municipalités ou, au moins, des communes de la région, formant les deux tiers des électeurs inscrits; elle devra, en outre, être acceptée, par voie de plébiscite, par les deux tiers des électeurs. Voici, comme nous l'avons noté ci-dessus, une nouvelle application du principe posé, au lendemain de la guerre, dans le droit international, par le Pacte de la société des Nations, du droit des populations à disposer d'elles-mêmes. En droit international, ce principe écarte les annexions et les cessions faites sans le consentement des intéressés. En droit interne, il conduit à admettre le droit d'une province, ou d'une région, de conquérir l'autonomie ou même de se séparer de la collectivité nationale à laquelle elle se trouve incorporée.

Mais ce principe ne doit pas être entendu d'une manière absolue. Les nationalistes ou les groupes ethniques plus restreints, qui ont acquis une cohésion suffisante, une âme commune, ne sauraient avoir un droit inconditionné à décider de leur sort.

Le droit d'une communauté de vivre (1) selon ses affinités doit se combiner avec celui des communautés et nationalités voisines de suivre les leurs et de vivre organisées et fortes. Un Etat est un organisme complexe, produit d'une formation historique naturelle et dont l'homogénéité, l'équilibre, doivent être sauvegardés, si l'on ne veut compromettre la vie de la société internationale elle-même. Les réclamations fondées sur le droit des peuples à disposer de soi, doivent être considérées comme des prétentions et les plébiscites eux-mêmes comme des avis dont la Société devra tenir compte et non comme des décisions qu'il lui faudrait enregistrer.

Dans la Constitution de 1931, après que le plébiscite en vue de l'autonomie a eu lieu, le projet de statut devra être approuvé par les Cortès.

L'article 12 dit : « Les statuts régionaux seront approuvés par le Congrès pourvu qu'ils soient conformes au présent titre (Titre I^{er}, Organisation nationale) et qu'ils ne contiennent, en aucun cas, de dispositions contraires à la Constitution, ni aux lois organiques de l'Etat dans les matières non transférables au pouvoir régional, sans préjudice de

(1) G. Scelle, *Le pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Paris, Sirey, 1919, p. 388.

la faculté reconnue aux Cortès par les articles 15 et 16 ».

Au début, ce texte semble dire que si le statut élaboré par la région elle-même, est conforme aux cadres tracés par les articles 14 et 15, il doit être approuvé par les Cortès qui n'ont qu'un pouvoir de vérification et dont le pouvoir de décision se trouve ainsi lié. Il dépendrait uniquement de la région de déterminer elle-même l'étendue de sa compétence dans le domaine ouvert à l'autonomie par la Constitution. Le Congrès n'aurait sur le statut aucun pouvoir d'amendement.

Mais la fin du texte sus-visé apporte à ce système une importante réserve : dans toutes les matières visées par l'article 15 et qui, étant réservées quant à la législation, à l'Etat, sont ouvertes, quant à l'exécution directe, à la région autonome, celle-ci ne peut formuler que des propositions : les Cortès apprécient; ce sont eux qui déterminent donc si la région aura l'exécution en matière pénale, sociale, commerciale, de procédure, et civile (pour les points réservés), en matière de chemins de fer, de libertés publiques, d'aviation civile, etc...

Ainsi, lors de la discussion du statut Catalan (juin 1932) un amendement avait été déposé à l'article 5 pour retirer le pouvoir exécutif à la Catalogne en ce qui concerne l'application des législations, pénale, sociale, commerciale et civile (même pour les points réservés) et pour l'application des lois de procédure, ce qui comportait l'interdiction pour les Catalans d'avoir leurs tribunaux.

D'ailleurs, d'une façon générale, les débats aux Cortès ont montré que la plupart des articles du statut tendant à donner à la Catalogne des compétences quelque peu étendues, alors que l'attribution en était expressément prévue par la Constitution, ont rencontré à maintes reprises, une violente opposition : il en a été ainsi pour l'enseignement, la justice, la police locale et le maintien de l'ordre public, l'autonomie financière, etc... C'est seulement grâce à l'appui du Gouvernement, soucieux de respecter les promesses qui avaient été faites, que la généralité de Catalogne a pu finalement obtenir le statut qu'elle avait proposé.

Il faut reconnaître, cependant, que la part qui est faite dans l'attribution des compétences à la libre appréciation des Cortès, est assez limitée. On ne peut pas tirer argument en sens contraire de l'article 16 qui dit que « pour les matières non comprises dans les deux articles précédents, la législation exclusive et exécution directe pourront être de la compétence des régions autonomes, conformément à ce que disposeront les statuts respectifs approuvés par les Cortès ».

L'article 12 paraît bien décider clairement que l'entérinement du statut par les Cortès est de droit si le texte est conforme à la Constitution, et la réserve faite à la libre appréciation des Cortès, qui vise les articles 15 et 16, n'a une portée véritable, en réalité, que pour l'article 15, où cette liberté d'appréciation est nettement reconnue au Congrès.

Dans l'article 16, il n'y a aucune faculté du même genre qui soit reconnue au Parlement espagnol.

Si les provinces candidates à l'autonomie ne pouvaient se voir attribuer aucune des principales compétences prévues par la Constitution que moyennant l'assentiment discrétionnaire des Cortès, quelle différence y aurait-il entre leur statut et toute loi ordinaire d'organisation administrative, concédant certaines libertés à des collectivités locales, provinces ou communes? Leur situation serait en tous points assimilable à celle qui est faite en France aux départements recouverts, par exemple ou aux communes et aux départements.

D'autre part, il convient d'observer que, au point de vue de son fondement juridique le statut des régions autonomes espagnoles se distingue cependant de celui des Etats particuliers américains et se rapproche au contraire de celui des « Pays » du Reich allemand, dont, comme l'on sait, le caractère fédéral a été contesté, depuis la Constitution de Weimar (1).

Comme le remarque M. le professeur Gidel (2) : la nature fédérale de l'Etat implique une modalité particulière pour la révision. Cette révision aux Etats-Unis, se fait suivant des formes assez compliquées du fait que deux méthodes différentes peuvent

(1) La question du caractère étatique des pays allemands et l'article 76 de la Constitution de Weimar, Carré de Malberg, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1924, p. 285.

(2) *Cours de Droit Constitutionnel comparé*, Doctorat 1929-1930, p. 283.

être choisies, soit pour établir les textes de l'amendement, soit pour ratifier ces textes, lorsqu'ils ont été établis.

Pour préparer et concevoir les amendements, il existe deux méthodes. D'après la première méthode, c'est le Congrès qui peut lui-même, par un vote des deux tiers, dans chaque chambre, préparer et proposer des amendements.

D'après la seconde méthode, qui est prévue expressément par la Constitution, ce sont les législatures particulières des Etats, au lieu d'être l'assemblée fédérale elle-même, au nombre des deux tiers des Etats, qui peuvent requérir le congrès de tenir une convention, c'est-à-dire une réunion constitutionnelle. Quand les législatures des deux tiers des Etats auront adressé cette injonction au Congrès, le Congrès ne pourra refuser et la convention une fois réunie rédigera et soumettra l'amendement. Cette convention d'ailleurs, c'est un corps qui n'est pas le congrès lui-même se réunissant en convention.

Aucune disposition ne concerne, dans la Constitution, l'élection et la composition de la convention. Ces matières sont laissées à la disposition du Congrès.

Telles sont les deux méthodes employées pour la conception et la proposition des amendements.

Il existe aussi deux méthodes pour transformer définitivement en texte constitutionnel les amendements préparés et proposés selon l'une ou l'autre des deux manières en question et le Congrès a le choix de prescrire celles des deux manières qui lui

paraît la meilleure pour l'adoption définitive de ces amendements une fois rédigés.

D'après une première manière, ce sont les législatures des divers Etats qui peuvent ratifier les amendements qui leur sont soumis. Mais il faut que la ratification émane des trois quarts des Etats. Il faut qu'il y ait au moins trois quarts des Etats qui ratifient. Ou bien, et c'est la seconde manière, des conventions, c'est-à-dire des assemblées constitutionnelles particulières peuvent être réunies dans différents Etats, préférablement aux législatures ordinaires de ces Etats. Et là encore il faut que les conventions réunies dans les Etats ratifient les amendements à la majorité des trois quarts des Etats. Il y a donc là symétriquement une liberté de choix. Mais c'est seulement la première de ces deux méthodes qui a été pratiquée. C'est le Congrès qui a procédé à l'établissement des textes et d'autre part, ce sont les législatures normales des Etats particuliers qui ont pratiqué la ratification des textes. Il n'y a pas eu de convention spéciale.

Il n'y a qu'une disposition de la constitution qui n'est pas susceptible d'être changée par cette procédure, c'est celle qui assure à chaque Etat une représentation égale dans l'une des branches de la législature. Aucun Etat ne pourra, sans son consentement, être privé de son droit de suffrage égal dans le Sénat.

Cette question diffère très sensiblement de celle des modifications constitutionnelles dans la Confé-

dération des Etats. Ici, en effet, la majorité fait la loi à la minorité. Il y a simplement des précautions qui ont été prises pour qu'une certaine majorité étant requise, il y ait un sentiment général de satisfaction qui prévaut sur l'opinion individuelle de certains Etats particuliers. Mais ces Etats particuliers n'ont pas le droit de s'opposer aux modifications constitutionnelles ou de se retirer, dans le cas où ces modifications constitutionnelles auraient été acceptées sans leur assentiment.

Le système fédéral réalise donc une suprématie du gouvernement central, du gouvernement fédéral sur les volontés des Etats particuliers, tout en faisant une part, aussi large que possible, aux Etats particuliers.

Or, ce qui d'après M. Carré de Malberg empêche de permettre que l'on pût continuer à tenir le Reich pour un Etat fédéral, sous la Constitution de Weimar, c'est que, en vertu de l'article 76 de cette Constitution, la révision constitutionnelle en Allemagne, a lieu, indépendamment de la volonté des Etats, par l'Assemblée populaire seule, le Reichstag à une majorité spéciale, ou par le peuple, si le Reichsrat représentant des Etats, oppose son veto. Ainsi, c'est une autorité nationale, à la formation de laquelle les « Pays », pris comme tels, n'ont aucune part, qui décide de la révision.

« L'une des caractéristiques de l'Etat fédéral dit M. Carré de Malberg, c'est d'avoir, conformément à sa consistance dualiste, un double organe suprême;

l'un correspondant à l'unité nationale du peuple fédéral, l'autre qui est constitué par les Etats confédérés. L'Empire allemand a actuellement pour organe suprême unique le peuple allemand, qui apparaît comme organe suprême en ce qu'il est appelé à départager les autorités d'Empire en matière soit de législation, soit de modifications constitutionnelles, et en ce qu'il possède, en outre, le pouvoir de faire, à lui seul, les lois d'Empire et les changements à la constitution de l'Empire. L'Empire allemand n'est donc plus un Bundesstaat mais un Volksstaat. »

« De cette première conclusion il en découle une seconde. De même que les restes de fédéralisme qui survivent en Allemagne, ne suffisent pas à faire de l'Empire un Etat fédéral, de même aussi le particularisme maintenu par la Constitution de Weimar chez les Pays ne va pas jusqu'à une autonomie qui fasse d'eux des Etats. La base sur laquelle les auteurs allemands édifiaient naguère leur distinction entre collectivités ayant le caractère étatique et collectivités dotées d'un simple pouvoir de self-gouvernement ou d'administration locale, fait aujourd'hui défaut aux juristes qui essayent encore de faire passer les Pays pour des Etats. Cette base, c'était, selon la doctrine classique allemande, l'autonomie. Or, l'impuissance juridique, soit du Reichsrat, soit des Länder, à arrêter par leurs résistances les changements à la Constitution de l'Empire fait que non seulement les destinées de cette

Constitution elle-même sont devenues indépendantes de leurs volontés, mais encore que les propres destinées particulières des Länder, c'est-à-dire l'évolution de leur position dans l'Empire, l'étendue de leurs facultés de puissance, et, finalement, leur existence même comme collectivités douées de Staatsgewalt, dépendent dorénavant d'une volonté supérieure à la leur. Il n'y a plus place, dans ces conditions, pour l'idée d'un pouvoir autonome des Länder. Du même coup, la possibilité de leur conserver le nom d'Etats s'évanouit. Elle s'évanouit par cela même qu'il n'y a plus dans l'Empire, de fédéralisme intégral. L'absence ou l'insuffisance de fédéralisme réagit sur le caractère des Länder, parce qu'elle exclut leur autonomie. Les länder ont cessé de s'appartenir et d'être des Etats autonomes par la raison que l'organe suprême de qui dépend maintenant leur sort, n'est pas situé en eux, ni dans leur collectivité, il est dans l'Empire, dans le peuple capable de statuer au-dessus du Reichstag ».

« Enfin, troisième point : Si les Pays allemands ont perdu l'autonomie qui faisait d'eux naguère des Etats, il en résulte que l'Empire, en cessant d'être un Etat fédéral, a cessé, en outre, d'être un Etat composé. Il se ramène à un Etat unitaire. A cet égard, on ne saurait souscrire à la doctrine des auteurs qui, tout en constatant que l'Empire est dorénavant maître des Länder, admettent que ceux-ci restent provisoirement des Etats « Virtuellement, dit M. Vermeil (*op. cit.*, p. 284 et p. 343-344), le Pays actuel

n'est plus qu'une *Selbsterwaltungskœrperschaft*. Mais il conserve cependant certains caractères qui peuvent pour l'instant du moins, justifier le nom d'Etat ». Du point de vue juridique il est permis d'affirmer que ces prétendus caractères étatiques des Lânder ne sont que des apparences. Le pouvoir qu'a l'Empire de modifier sa Constitution par des actes de sa volonté unilatérale, exclut la survivance d'un dualisme étatique dans l'Allemagne contemporaine. L'unité allemande est chose faite, non pas seulement d'une façon virtuelle, mais bien d'une façon actuelle et complète. Elle est faite par cela seul que la Constitution de Weimar porte en elle la possibilité pour l'Empire d'enlever aux Lânder fût-ce contre leur gré, tout ce qui peut encore leur donner l'apparence d'Etats. D'ores et déjà, on peut dire que l'Empire est un Etat unitaire, parce que tous les pouvoirs qui s'exercent au dedans de lui, reposent, au fond, sur sa puissance maîtresse, soit quant à leur origine ainsi que l'atteste le préambule de la Constitution de Weimar, soit surtout quant à leur maintien dans l'avenir ».

En Espagne, la Constitution de 1931 peut être révisée (comme nous le verrons, art. 125) par un vote du Congrès, seul. La situation est donc la même que pour le Reich Allemand (1).

(1) Le statut catalan, approuvé par la Députation provisoire de la Généralité de Catalogne le 14 juillet 1931 a été voté par les Cortès au début de septembre 1932 et promulgué le 15 septembre à Saint-Sébastien. Le 24 novembre suivant ont eu lieu les élections au Parlement catalan. Nous n'avons pu nous procurer le texte définitif du Statut, en français. Voir Daresté, 4^e édit., fascicule 1932, p. 40, le projet soumis aux Cortès.

CHAPITRE II

La nationalité (1).

La nationalité est un problème essentiellement politique, qui intéresse la vie de l'État au cours de tout son développement. Chaque État suit en cette matière la politique que lui inspire son intérêt national, suivant qu'il est territoire d'immigration ou nation d'émigrants.

L'importance de cette matière justifie son insertion dans les textes constitutionnels, pratique qui tend à se développer (constitution polonaise, constitution tchécoslovaque, etc...) d'autant plus que la nationalité, élément de la formation de la population est une des conditions essentielles de l'existence de l'État. Mais les constitutions se bornent généralement à énoncer quelques principes très généraux, laissant à la loi ordinaire le soin de régler les détails et lui donnant même toute liberté de changer de politique, suivant les circonstances. La constitution espagnole limite au contraire strictement la liberté

(1) Trias de Bes, La nationalité espagnole d'après les dernières dispositions constitutionnelles. In *Revue de Droit International*, 1932, p. 429.

du législateur espagnol. Le titre II, articles 23 et 24, contient des règles très précises et assez détaillées sur la solution du problème de la nationalité, imitant en ceci les pays de l'Amérique latine (1).

Pour la détermination des règles posées dans les articles 23 et 24, les Constituants (ceci est digne d'être noté) ont tenu le plus grand compte de la codification des lois sur la nationalité élaborée à la I^{re} Conférence de Codification du droit international (La Haye, mars-avril 1931). Cette attitude correspond à l'esprit qui a présidé à la rédaction de l'article 7 du titre préliminaire :

« L'État espagnol observera les normes universelles du droit international en les incorporant dans son droit national ».

En ce qui concerne la nationalité d'origine, la convention relative aux conflits de loi sur la nationalité, adoptée à La Haye, décide qu'il appartient à chaque État de déterminer par sa législation quels sont ses nationaux (art. 1^{er}).

Toutefois l'article 14 dispose que l'enfant dont aucun des parents n'est connu, a la nationalité du pays où il est né.

La Constitution espagnole s'est conformée à cette prescription (alinéa 3, art. 23). Pour le reste, usant de la liberté qui lui était laissée, elle est restée au principe du *jus sanguinis* déjà en vigueur en Espagne antérieurement.

(1) Voir d'Ascoli, *op. cit.*, p. 95.

Sont Espagnols les fils de père ou mère espagnol nés en Espagne ou à l'étranger.

A cet égard, il n'y a aucune distinction à faire entre la filiation légitime et la filiation naturelle (voir art. 43).

Le *jus soli* n'existe que : a) dans le cas d'option, pour les individus nés en territoire espagnol de pères étrangers; b) dans le cas d'enfants nés de parents inconnus.

Pour la nationalité acquise par mariage, la convention de La Haye ne stipule aucune restriction à l'indépendance des législateurs nationaux, mais la Conférence a émis le vœu que « désormais, la nationalité de la femme ne soit pas affectée sans son consentement *soit par le seul fait de son mariage, soit...* ».

Obéissant à cette recommandation, l'article 23 de la Constitution, abrogeant sur ce point une règle contraire du Code civil espagnol, décide que la femme étrangère, mariée à un Espagnol conserve sa nationalité d'origine ou n'acquiert celle de son mari, que suivant l'option réglée par les lois, d'accord avec les traités.

Pour l'acquisition de la nationalité par naturalisation, la Conférence a émis le vœu que les États, avant d'attribuer leur nationalité par voie de naturalisation, se préoccupent de savoir si l'intéressé a rempli ou est en mesure de remplir les conditions requises par la loi de son pays dans la perte de la nationalité. C'est l'application d'un principe fonda-

mental du Droit moderne : tout homme doit avoir une nationalité, une *seule* nationalité...

La constitution espagnole ne se prononce pas sur ce point : elle renvoie pour la naturalisation, concédée par faveur de l'autorité et par celle à laquelle la longue résidence (droit de bourgeoisie) fournit un titre sérieux, au législateur ordinaire (1).

Nous verrons même, à propos de la perte de la nationalité, qu'elle a, pour des raisons supérieures, écarté le principe de la nationalité unique, dans certains cas.

Quant aux effets de la naturalisation sur la famille, la Convention de La Haye décide (art. 10) que la naturalisation du mari, au cours du mariage n'entraîne le changement de nationalité de sa femme que du consentement de celle-ci et (art. 13) qu'elle affecte, au contraire, la nationalité des enfants mineurs.

La Constitution espagnole, renvoie à cet égard à la loi ordinaire.

La perte de la nationalité espagnole est réglementée, par la constitution, dans certains cas, de telle manière que la double nationalité se trouve organisée légalement, contrairement au principe que nous avons rappelé.

Ainsi, d'après l'article 24, alinéa 3, un Espagnol peut acquérir la nationalité du Portugal ou des pays

(1) Un décret du 29 avril 1931, antérieur par conséquent à la Constitution, a réglementé cette deuxième sorte de naturalisation. Voir Trias de Bes, *op. cit.*, *loc. cit.*, p. 431.

hispaniques d'Amérique, sans perdre sa nationalité d'origine. Cette disposition correspond au désir d'une co-pénétration hispano-américaine et ibériste (1). La République espagnole songe à une réalisation concrète de cette idée de fédération des peuples, considérée comme un des meilleurs moyens d'assurer la paix et la prospérité, et dont l'Union Européenne, a été également une manifestation, commencée et non encore achevée.

(1) Posada, *op. cit.*, p. 143.

DEUXIÈME PARTIE

ORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER

Le corps électoral.

La Constitution de 1931 a fait de l'Espagne un État républicain. Que faut-il entendre par État républicain? C'est un État dont les organes politiques sont uniquement constitués par l'élection. Les organes de la République ne dérivent leur pouvoir d'aucun privilège individuel se rattachant à une ou plusieurs lignées de familles... « L'élection de tous les organes, c'est le principe républicain. Il en entraîne un autre : la responsabilité, qu'elle soit juridique ou politique, ou simplement morale, elle existe du fait de l'élection » (1). Dans la monarchie, le Prince, au contraire, est irresponsable. On ne lui demande pas

(1) Redslob, *Le Régime Parlementaire*, Paris, Giard, 1924, p. 161.

compte de son Gouvernement. On ne peut que le renverser par une révolution. L'Espagne en abolissant la Royauté, a confié au corps électoral la fonction d'élire tous les organes politiques, soit directement, soit indirectement. Nous verrons plus loin comment elle a ainsi institué la responsabilité des gouvernants.

L'Espagne est en outre une République démocratique. « La démocratie est autre chose que la République ». Elle est une disposition d'esprit régissant une Nation. Elle signifie que le peuple qui est le dernier support de toute puissance, voit dans les citoyens assemblés pour le vote, ou du moins dans les organes constitués par le suffrage national, les interprètes par excellence de sa volonté. Il met en eux sa meilleure confiance et leur reconnaît par conséquent le pouvoir suprême (1).

Il résulte de cette conception que le corps électoral, dans un État démocratique, ne restera pas forcément cantonné dans la fonction qui consiste à désigner des représentants. Les pouvoirs élus ne seront pas investis d'une autorité absolue, comme le serait une monarchie absolue. Indépendamment du contrôle très atténué que le peuple exercera sur leur gestion, lors de leur réélection, ils devront, dans certaines circonstances, s'en remettre à l'arbitrage suprême du corps électoral.

On considère généralement comme démocratique,

(1) Redslob, *op. cit.*, p. 161.

tout gouvernement dont le personnel est plus ou moins directement venu d'un vote populaire émis au suffrage universel ou quasi-universel. L'universalité du suffrage, la suppression des restrictions qui peuvent être apportées à l'exercice du droit de vote en considération de la fortune, de la condition sociale, de l'âge ou du sexe est bien la marque d'un état d'esprit démocratique. Mais il y a des degrés plus ou moins avancés dans l'évolution d'une nation dans le sens démocratique.

A cet égard, le régime parlementaire est plus démocratique que le régime représentatif pur. Dans cette dernière forme de gouvernement, lorsque le peuple a élu ses représentants, il s'est donné des maîtres qui ne dépendent plus de lui pendant toute la durée de leur mandat. Le régime parlementaire consiste au contraire dans un système d'équilibre entre les deux pouvoirs législatif et exécutif; lorsque ces deux pouvoirs se trouvent en conflit et cessent de collaborer, l'institution de la dissolution donne au Corps électoral l'occasion d'intervenir dans le débat et de se prononcer, au moment du choix des membres de la chambre dissoute, sur l'opposition des points de vue qui s'est produite entre la législature et le Cabinet.

C'est ce qui se passe en Angleterre : Ici « Le sort des ministères se décide uniquement par les élections et ne dépend pas des Communes. Admettons qu'un ministère ait subi une défaite au Parlement. Deux alternatives sont possibles. Ou bien cette défaite a simplement pour effet de rendre la dissolution

nécessaire et c'est elle qui tranche alors la question. Ou bien cette défaite a une portée plus grande. Elle entraîne véritablement la retraite du ministère et la succession d'un autre. Mais alors le nouveau Cabinet doit procéder à la dissolution afin de se donner la preuve qu'il possède bien l'appui du peuple. Autrement il ne saurait gouverner. Cette conception s'établit dès la réforme de 1867. Disraeli en 1868 et Gladstone en 1874 ne se démettent du pouvoir qu'après les élections générales. D'autre part, Gladstone en 1885 et lord Salisbury en 1886 s'étant retirés lors d'une défaite aux Communes, la dissolution est faite par leurs successeurs. Depuis 1868 la tradition reste immuable. Tout changement de ministère suppose invariablement un appel au peuple. »

« Mais le peuple ne juge pas seulement les ministères, il entend se prononcer sur toute question grave. Il revendique le droit d'être consulté par le moyen d'une dissolution dès qu'il s'agit d'une réforme importante. Et la contre-partie logique : il conteste à la Chambre la liberté de résoudre un grand problème qui n'a pas été agité lors des dernières élections et pour lequel les députés n'ont par conséquent pas reçu de mandat. Déjà en 1868, quand la bataille parlementaire s'engage à propos de l'Église d'Irlande, Disraeli, alors premier ministre, déclare que la Chambre existante n'a pas la compétence morale de régler ce problème, parce qu'il n'a pas été discuté par ses commettants. Plus tard, M. Balfour défend le même point de vue. Il n'admet pas que le Parlement

élu pendant la guerre sud-africaine, élu par conséquent sur un mot d'ordre de la politique extérieure, entreprenne la réforme du tarif douanier » (1).

On peut aller plus loin dans la voie de la Démocratie. Au lieu de donner seulement au peuple le droit de désigner des hommes, ce qui, dans le régime parlementaire, ne lui donne qu'un moyen indirect de se prononcer sur les questions politiques, on peut réserver au Corps électoral le droit de décider lui-même sur certaines affaires particulièrement importantes : les représentants n'auront que des pouvoirs limités : alors qu'on qualifie le régime parlementaire de gouvernement semi-représentatif, on donne le nom de gouvernement semi-direct aux régimes constitutionnels qui font ainsi une part au gouvernement direct.

La République espagnole s'est inspirée ici largement du précédent constitué par la République allemande. Le Reich a associé le régime parlementaire à la pratique du referendum et de l'initiative populaire qui sont des institutions propres au gouvernement direct.

Certains auteurs estiment qu'il y a quelque chose d'inconciliable entre le referendum et le régime parlementaire. Si leur opinion est fondée, il faudrait critiquer sur ce point la Constitution espagnole, qui, comme nous le verrons, donne au peuple le pouvoir de rejeter par un vote, une loi adoptée par les Cortès,

(1) Redslob, *op. cit.*, p. 50-51.

de proposer à son adoption un texte législatif (initiative populaire) ou même de décider, il est vrai ici par le suffrage à deux degrés, la destitution du Président de la République (art. 66 et 82).

La doctrine en question est basée sur la conception dite « moniste » du régime parlementaire. D'après cette doctrine, il serait de l'essence du parlementarisme « d'établir une étroite dépendance du gouvernement vis-à-vis des Chambres », de l'exécutif par rapport au législatif. « Le régime parlementaire, dit-on, se caractérise par l'institution à côté de l'organe législatif d'un chef du pouvoir exécutif que son irresponsabilité rend incapable d'exercer ses prérogatives. Les ministres qui les exercent à sa place, nommés par lui, sont cependant désignés à sa nomination de façon impérative, c'est-à-dire effectivement nommés par le corps législatif et responsables devant lui quoiqu'une manifestation d'hostilité, sans les révoquer absolument, les oblige juridiquement à choisir entre la retraite et une dissolution hasardeuse; ne pouvant exercer le pouvoir qu'en accord avec le Parlement, ils se trouvent donc sous sa dépendance complète. Le Parlement exerce en somme indirectement, par le moyen de ministres qu'il a désignés plus ou moins ouvertement, les fonctions exécutives » (1). Telle est la conception soutenue notamment par M. Carré de Malberg (2).

(1) Yvon Gouet, Qu'est-ce que le Régime Parlementaire, ni *Revue du Droit Public*, 1932, p. 207.

(2) Considérations sur la question de la combinaison du référé-

Le nom même de régime parlementaire implique, selon ce dernier auteur, cette complète prépondérance des assemblées sur l'autorité préposée au gouvernement. D'après cette doctrine, la combinaison du referendum avec le parlementarisme, en détruisant l'omnipotence parlementaire ferait passer l'État, qui l'adopte, du régime parlementaire à un autre régime, aussi différent que la monarchie constitutionnelle est différente de la monarchie absolue.

Nous ne pouvons partager cette manière de voir. Nous estimons, avec le professeur Chavegrin (1) qu'il y a une différence radicale entre le régime dit conventionnel, dans lequel les pouvoirs législatif et exécutif sont réunis aux mains de l'Assemblée qui délègue l'exécutif à des hommes qui ne sont que ses agents, et le régime parlementaire. Dans celui-ci, les affaires publiques ne sont conduites que selon les idées du Parlement et par des ministres qui s'en inspirent; mais ce n'est point le Parlement qui élit ces ministres : ils tiennent leur fonction d'un chef de l'État que le Parlement n'a point fait et qu'il ne peut défaire. Différence petite à première vue, puisque, d'après la maxime fondamentale du régime, le chef de l'État n'introduit dans le cabinet que des gens ayant la confiance du Parlement et doit, en principe, se séparer d'eux dès qu'ils l'ont perdue; différence profonde pourtant, car, lorsque le titulaire

rendum et du Parlementarisme. *Revue du Droit Public*, 1931, p. 224 à 244.

(1) Préface au recueil *Les Constitutions modernes*, Delpech et Laferrière, Paris, Sirey, 1928, p. xii.

de l'exécutif croit que la majorité méconnaît l'intérêt du pays et va contre le vœu du peuple en retirant son appui aux ministres, il peut, pour les défendre, prendre une mesure interdite à des gouvernants qui ne sont que les serviteurs de l'assemblée : il peut dissoudre la chambre hostile et mettre les électeurs en situation d'élire, s'ils pensent comme lui, d'autres représentants. Ce pouvoir de dissolution réfrène l'action parlementaire; il crée, entre le gouvernement et l'assemblée, une sorte d'équilibre, qui se rompra au profit de l'assemblée, si les élections ultérieures tournent à son avantage, mais qui, dans l'hypothèse inverse, placera le gouvernement, pour un temps, au-dessus des querelles, et qui, enfin, si le conflit n'est pas porté devant les électeurs, la dissolution ne s'effectuant pas, modérera, par la menace d'une lutte électorale, l'ardeur des députés ennemis du cabinet ou les velléités de défection de ses amis.

Il y a ici une dualité des pouvoirs incontestable. La dissolution est une institution essentielle dans ce régime, car elle maintient la notion d'équilibre des pouvoirs. Elle est le moyen habituellement employé pour provoquer l'expression de l'opinion populaire sur la direction à imprimer aux affaires publiques. Dès lors, du moment que le peuple est appelé à manifester une opinion, il n'est pas impossible qu'un régime reste parlementaire en se combinant avec certaines institutions du gouvernement direct qui, en dehors de la dissolution, ou de l'expiration du mandat, permettent à l'opinion du corps

électoral de s'exprimer sur quelque question importante.

D'après M. Mirkiné Guetzevitch (1) l'introduction du referendum et de l'initiative dans le fonctionnement du régime parlementaire constituerait même un progrès technique très appréciable. Ce serait une véritable rationalisation du pouvoir, ce serait même l'achèvement du processus de rationalisation du parlementarisme; il semble plus logique de poser nettement à l'électeur la question même qui se trouve soulevée dans la vie politique du pays, que de l'inviter à se prononcer sur elle indirectement en choisissant entre plusieurs hommes.

Il y a cependant, à notre avis, un inconvénient sérieux à recourir dans une mesure trop large aux institutions du gouvernement direct. Si les gouvernants parvenaient trop facilement, après avoir perfectionné l'éducation politique du corps électoral, au referendum, ils ne manqueraient pas peu à peu de se servir de cette procédure dans toutes les circonstances un peu difficiles, afin de se débarrasser du fardeau de la responsabilité qui s'attache à toutes les décisions d'une certaine gravité. Cette atténuation progressive de la responsabilité politique des gouvernants serait une grave atteinte à l'une des clauses essentielles du régime républicain.

(1) Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. *Revue du Droit Public*, 1928, p. 33.

*
* *

A la lumière de ces considérations générales, nous examinerons maintenant les principes posés dans la Constitution espagnole en ce qui concerne l'organisation et les attributions du corps électoral.

L'article 36 pose le principe de l'Universalité du suffrage : « Les citoyens de l'un et l'autre sexe, majeurs de 23 ans auront les mêmes droits électoraux, conformément à ce que déterminent les lois ».

La Constitution consacre ainsi quelques règles très générales, laissant à la loi ordinaire le soin de prévoir les détails d'application, et notamment de déterminer quelles seront les incapacités électorales découlant de condamnations pénales, etc... quelle sera la procédure de confection et de vérification des listes électorales, etc...

Les Cortès constituantes ont tranché par l'affirmative la question du suffrage des femmes. Il y eut d'ailleurs, sur ce sujet, un long débat. Les radicaux, les radicaux-socialistes, le groupe de l'Action républicaine et les fédéraux ont vivement combattu le vote des femmes et il n'a triomphé que grâce aux socialistes et aussi aux partis de droite (progressistes agrairiens, basco-navarrais) ; les premiers comptent sur l'appui des organisations féminines qu'ils ont constituées déjà dans plusieurs grands centres, tandis que les seconds espèrent que le vote des femmes, principalement dans les régions où le sentiment reli-

gieux est demeuré le plus vivace, contribuera à orienter la République dans un sens plus conservateur ou modéré (1).

Le principe de l'universalité du suffrage sans distinction de sexe est constitutionnellement établi, non seulement pour les élections nationales, mais aussi pour les élections locales (art. 9, élections municipales — art. 12 vote pour l'autonomie régionale et art. 22 vote pour la renonciation à l'autonomie).

Le corps électoral a, dans le gouvernement national, trois sortes d'attributions :

1^o Il désigne des représentants :

C'est au suffrage universel, égal, direct et secret que sont élus les députés (les membres des Cortès ou Congrès des députés).

De même le Président de la République est élu au suffrage universel, égal et secret mais par un vote à deux degrés; les électeurs ne font que désigner d'une part les députés qui font partie du collège électoral chargé d'élire le Président, d'autre part les délégués qui composent l'autre portion de ce collège électoral et qui doivent être en nombre égal à celui des députés (art. 68).

Enfin, les électeurs désignent directement les députés aux Cortès constituantes au cours de la procédure de révision constitutionnelle.

2^o Le corps électoral a, en second lieu, des attributions d'ordre législatif; aux termes de l'art. 66, sur

(1) A. Marvaud, *op. cit. Revue de Sc. Pol.*, 1932, p. 341.

l'initiative d'un nombre d'électeurs égal à 15 % du corps électoral (la loi ordinaire précisera le mode de calcul de cette proportion), une loi votée par les Cortès peut être soumise à l'appréciation souveraine des électeurs qui, se prononçant à leur tour sur le texte adopté, pourront le rejeter ou l'approuver. La loi ordinaire précisera le fonctionnement de ce referendum. L'article 66 de la Constitution se borne à exclure de cette procédure : les lois complémentaires de la Constitution, les lois ratifiant les conventions internationales enregistrées à la Société des Nations, les statuts régionaux et les lois d'impôt.

En outre, même article, alinéa 3, si les 15 % des électeurs le demande, le corps électoral peut voter sur le point de savoir si telle disposition législative doit être soumise aux délibérations des Cortès. Le peuple a ainsi le droit d'initiative.

3^o A l'imitation de la Constitution de Weimar, la Constitution Espagnole donne au Corps électoral une troisième sorte d'attribution. Elle l'habilite à exercer une fonction politique, laquelle consiste à se prononcer, sur la demande des Cortès, au sujet de la destitution du Président de la République.

Seuls les députés peuvent prendre l'initiative de cette mesure, à une majorité spéciale (3/5). Le peuple ne fait que nommer les délégués qui doivent composer le collège électoral chargé de l'élection présidentielle. A cette occasion, le collège est réuni, non pour une élection, mais pour décider pour ou contre une desti-

tution. Mais il va sans dire que, en choisissant tel ou tel délégué, le peuple se prononcera nettement sur la décision à intervenir.

De même, dans le Reich, sur la proposition du Reichstag, votée à la majorité des deux tiers, le peuple peut révoquer le Président.

« Cette institution, dit M. Redslob (1) est contraire au type du parlementarisme, qui suppose un chef d'État inattaquable et limité par la seule garantie que ses actes doivent être contresignés par un ministre. Cette garantie est amplement suffisante et l'on voit le monarque anglais, tout comme le Président de la République français, réduit par elle à un rôle effacé. Une deuxième garantie, la responsabilité du chef d'État — car la possibilité de la révocation n'est pas autre chose — semble donc une complication de la machine. Pareil dualisme ouvre au Parlement une double voie d'attaque. Il y a deux moyens de faire appel au peuple, quand il se trouve en conflit avec l'exécutif. Il peut exprimer sa défiance au gouvernement, qui se défendra par la dissolution et par conséquent, les élections générales; ou bien, deuxième méthode, il peut demander la révocation du Président au peuple. Le résultat sera le même; la nation déterminera, par sa sentence, les lignes directrices de la politique à suivre. Mais pourquoi, quand il s'agit de fixer le gouvernail de l'État, faut-il entraîner le Président lui-même dans la tourmente? Cela ne serait nécessaire que s'il exerçait lui-même le

(1) *Op. cit.*, p. 285.

pouvoir effectif et si les ministres, renonçant à leur véritable rôle et abdiquant leur autorité propre, se transformaient en simples instruments de sa volonté. Certes, en pareil cas, le régime parlementaire aurait disparu. Car une de ses pierres fondamentales, la libre initiative des ministres, serait détruite et remplacée par une hiérarchie intégrale dans laquelle les ministres ne seraient plus que de simples auxiliaires du chef de l'État. Ce serait le mode des États-Unis. Il est utile, naturel même que dans une telle constellation le peuple, agissant lui-même ou représenté par une Convention nationale qui réunit entre ses mains la souveraine puissance, ait le moyen de révoquer le chef de l'État. Car autrement c'est la menace permanente de l'autocratie. Du reste, le système de sauvegarde qui met l'exécutif à la merci d'une Convention qui incarne le peuple n'est pas inconnu dans l'histoire moderne. Il est apparu à l'époque du Long Parlement de la Convention de 1792 et il a encore vécu en France de 1871 à 1873. »

« Cette étude nous mène à la conclusion que la Charte de Weimar a prudemment construit une garantie pour le cas où le système parlementaire dégénérerait en Allemagne. L'appréhension de voir le chef d'État, quoique d'essence républicaine, reprendre les rênes du gouvernement comme sous l'ancien régime, était compréhensible. On ne déracine pas d'un moment à l'autre l'habitude ancestrale d'un peuple de graviter autour d'un point fixe, d'obéir à une volonté permanente et identique. Or, cette

tendance peut faciliter une pétrification du pouvoir exécutif suprême, qui risque de se transformer alors d'un pouvoir nominal en un pouvoir effectif et de déformer le parlementarisme en régime consulaire. »

« C'est ainsi que s'explique le dualisme curieux, la juxtaposition de deux responsabilités qui nous frappe. Mais on peut aller plus loin dans cette manière d'interpréter la Charte de Weimar. Il est un article constitutionnel — nous le verrons plus tard, quand nous parlerons de la législation — qui permet au peuple de prendre lui-même l'initiative d'une loi. Un dixième des électeurs peut soumettre un texte au vote national. Le peuple agit alors en législateur et se substitue au Parlement. Il y a par conséquent deux routes parallèles qui sont ouvertes à l'action législative. A côté de la manière normale qui confie cette action au Parlement, il en est une autre, qui se trouve déjà sur la limite de la démocratie directe, non représentative. Or, si nous rapprochons ces deux éléments qui nous frappent dans la Charte de Weimar, le droit du peuple de révoquer l'exécutif et la faculté qu'il a de légiférer lui-même, nous ne sommes plus loin du régime constitutionnel que Rousseau préconisait dans le Contrat Social, régime qui ne met pas seulement la substance, mais encore dans la mesure du possible, l'exercice du pouvoir intégral entre les mains du peuple. »

Toutes ces observations peuvent être appliquées à la Seconde République Espagnole. Sans doute, on remarquera que le peuple ne vote pas directement

pour l'élection du Président qui est élu au suffrage à deux degrés. Ce mode d'élection qui semble réduire le rôle du peuple en cette matière n'a pas été adopté par les Cortès constituantes sans de vives discussions. Selon l'avant-projet de la Commission des juristes, le chef de l'État devait être désigné par le Congrès et le Sénat réunis en Assemblée nationale. La Commission parlementaire préconisait, au contraire, l'élection au suffrage populaire, suivant l'exemple allemand.

Aux Cortès, plusieurs orateurs combattirent ce système. M. Melquiades Alvarez, notamment, montra qu'il était inapplicable dans les pays où il n'existe pas deux partis organisés représentant deux courants d'opinion; et M. J. Ortega y Gasset, remontant plus loin dans l'Histoire, rappela que « le plébiscite avait créé à Rome le césarisme ». Mais tandis que M. Melquiades Alvarez restait fidèle à l'élection à la française, c'est-à-dire par les Cortès, M. Ortega y Gasset demandait que ce fût par les assemblées régionales.

Finalement, la Chambre se prononça pour le système mixte que nous connaissons (1). Mais, dans la pratique, il semble destiné à revenir à peu près au même que l'élection au suffrage universel direct. L'on n'a qu'à penser, en effet, à ce qui s'est passé aux États-Unis où la Constitution a posé le principe de l'élection présidentielle à deux degrés. Les partis, en s'attaquant, ce qui était inévitable, à cette opération électorale si importante, ont enlevé toute valeur

(1) Voir A. Marvaud, *op. cit. Rev. Sciences Pol.*, 1932, p. 354.

à la décision du collège électoral restreint, car les membres de celui-ci ont, pratiquement un mandat, impératif, de sorte que, dès que le peuple a choisi les représentants en question, on sait quel sera le Président (1). Sans doute, en Espagne, les « délégués » ont à compter avec les députés aux Cortès, qui forment une masse électorale d'égale importance, mais désignée par le peuple antérieurement à un moment où la question présidentielle ne se posait pas. Il n'empêche que les députés devront compter avec la manifestation de volonté populaire qui viendra de s'exprimer lors du choix des délégués de telle manière que ceux-ci entraîneront le plus souvent la majorité, précisément parce qu'ils seront, en l'occurrence, les interprètes les plus autorisés de la souveraineté du peuple.

En définitive, la Constitution Espagnole a donné au Corps électoral un rôle et une importance considérables; elle figure à cet égard presque au même niveau que le régime constitutionnel le plus avancé, en cette matière, dans le sens démocratique, savoir le régime du Reich.

(1) Voir Guthrie, *Le rôle du Corps électoral aux Etats-Unis*, thèse Toulouse, 1921.

CHAPITRE II

Les Cortès ou Congrès des députés.

C'est également la tendance la plus franchement démocratique qui l'a emporté, aux Cortès Constituantes, pour l'organisation du pouvoir législatif. La preuve en est dans ce fait que l'on a écarté, délibérément, le système bicaméral. En Espagne, le pouvoir législatif appartient à une seule assemblée, élue au suffrage universel direct.

C'est l'objet des six derniers titres de la Constitution, qui sont ainsi intitulés: Titre IV, les Cortès, Titre V, la Présidence de la République, Titre VI, le Gouvernement, Titre VII, la Justice; Titre VIII, les Finances publiques, Titre IX, Garanties et réforme de la Constitution.

La question de savoir si le système parlementaire devait fonctionner avec une ou deux Chambres fut, peut-être, celle qui souleva le débat le plus ardent au sein de la Commission juridique, chargée d'élaborer l'avant-projet de Constitution. Le régime bicaméral n'y prévalut qu'à une faible majorité. Mais tandis que le Congrès, élu au suffrage universel et

direct, assumait seul la représentation politique, le Sénat représentait les « intérêts sociaux organisés » et était, en partie, à base corporative-syndicaliste. Sur les 250 sénateurs, 50 devaient être élus par les provinces ou régions, 50 par les associations ouvrières, 50 par les groupements patronaux; 50 par les associations de professions libérales, et 50 par les Universités, institutions culturelles et confessions religieuses. Ce Sénat, renouvelable par moitié tous les quatre ans, ne pouvait être dissous, ni exercer une action politique en opposition avec le gouvernement; en cas de conflit en matière législative avec le Congrès, le dernier mot devait appartenir à celui-ci.

La Commission élue par l'Assemblée constituante se décida, au contraire, en faveur d'une seule Chambre, sous l'impression surtout des souvenirs laissés par le Sénat du temps de la monarchie et dans la pensée qu'une seconde Chambre, même en partie « corporative » mais jouissant, malgré tout, de certaines attributions politiques, empêcherait la réalisation des réformes radicales envisagées par la République.

Lors de la discussion générale, M. Melquiades Alvarez soutint, cependant, la nécessité d'une seconde Chambre « pour établir l'équilibre et éviter le despotisme parlementaire ». Il fit valoir, en outre, qu'un Sénat corporatif permettrait de défendre directement les intérêts particuliers « qui risqueraient autrement, en se développant de façon clandestine, de mettre en danger les intérêts de l'État, c'est-à-dire,

selon le mot de Rousseau, de défigurer subrepticement la volonté collective du pays. »

Un amendement dans le sens bicaméral fut déposé par certains radicaux et fédéralistes et défendu, au nom du groupe progressiste, par M. Alcalá Zamora.

En termes très énergiques, l'ancien président du Conseil exposa les dangers d'une chambre unique, qui, par suite des oscillations de la politique, risque de provoquer de violents conflits avec le gouvernement et le chef de l'État, tandis qu'un Sénat, défenseur naturel de la tradition, lui apparaissait comme le garant de la continuité de la vie politique dans une démocratie. Et il citait l'exemple du Sénat français « qui, disait-il, a sauvé la République voisine à des heures critiques ».

Les arguments de M. Alcalá Zamora furent combattus par M. Ruiz Funes, au nom de la commission, puis par M. Indalecio Prieto, ministre socialiste des Finances, selon lequel l'institution sénatoriale a toujours été la représentation des classes privilégiées, c'est-à-dire « la négation même de la souveraineté populaire ».

L'amendement, mis aux voix, fut repoussé par 150 voix contre 100, et le texte de la commission, devenu l'article 51 de la Constitution fut adopté par 140 voix contre 83. La majorité comprenait exclusivement les socialistes, les radicaux-socialistes et les membres de l'Action Républicaine (Groupe Azana).

En dehors des députés catholiques et agrairiens qui avaient, comme on l'a vu, abandonné les Cortès, les

Catalans et les autonomistes galiciens se sont abstenus. M. Alcala Zamora était ainsi en droit de déplore, à l'issue de la séance, que cette question, d'importance vitale pour le pays, eut été tranchée par moins d'un tiers de la Chambre. « Encore, ajoutait-il, sur les 150 votants, beaucoup ont-ils obéi simplement à la discipline de parti, en faisant abstraction de leurs convictions personnelles : au scrutin libre et secret, le résultat eût été tout différent... » (1)

Comme l'indique Posada (2), les partisans du système de la Chambre Unique employèrent surtout une argumentation « d'un caractère purement politique, inspirée des règles de la démocratie égalitaire ». Ce qui les emportait surtout, c'était la méfiance « à l'égard de toute institution ne tenant pas directement son titre de la volonté populaire supposée qui s'exprime par l'intermédiaire du suffrage dit universel ».

Posada estime que l'on aurait dû tenir davantage compte, notamment de la nécessité d'« organiser » la démocratie, et de réagir contre les tendances égalitaires et désagrégeantes de celle-ci.

On peut, en effet, remarquer que, au moment où, en général, on parle d'une crise de la démocratie et du régime représentatif (3) les Constituants Espa-

(1) A. Marvaud, *op. cit.* *Revue des Sciences Politiques*, 1932, p. 349-351.

(2) *Op. cit.*, p. 178.

(3) J. Barthélemy, *La Crise de la démocratie représentative*, in *Revue du droit public*, 1928, p. 584; *La crise de la Démocratie contemporaine*, Paris, Sirey, 1931, épuisé. — Candel, *La Crise du*

gnols marquent un attachement farouche à des principes dont la valeur est discutée.

La démocratie est, actuellement, l'objet de très sérieuses critiques, et, si l'on aime toujours la liberté, on ne croit plus aujourd'hui, que l'homme est fondamentalement bon, comme le prétendait Rousseau; en un mot, à l'individualisme optimiste du grand théoricien de la démocratie, a succédé la conception plus exacte que l'individualisme est faillible et que le peuple n'a pas toujours la volonté de faire ce que la raison commande (1).

On constate que l'universalisation du droit de suffrage, a abaissé le niveau intellectuel des électeurs, et par le fait même, celui des élus. De plus, les nouvelles masses électorales sont préoccupées davantage par les problèmes économiques; leurs représentants sont portés, par suite, à défendre plutôt les intérêts particuliers, qu'à s'inspirer uniquement de l'intérêt général.

D'autre part, les problèmes que l'État a à résoudre sont devenus beaucoup plus complexes et leur étude réclame des connaissances techniques très approfondies; ils échappent à l'électeur; le personnel politique ne comporte pas toujours les véritables com-

parlementarisme, *Revue des Sciences Politiques*, 1926, p. 372. — J. Laski, G. Mosca, Ch. Borgeaud, J. Bonn, *Enquête de l'Union interparlementaire*, Payot, Genève, 1928. — Ch. Benoist, Les maladies de la Démocratie, in *Revue des Deux Mondes*, 1925, p. 540-761, 801 et 1927, p. 572, etc., etc...

(1) Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923, p. 49.

pétences, à raison des choix insuffisamment éclairés du suffrage universel.

Contre ces conséquences fâcheuses de l'évolution politique des peuples modernes, il est possible d'imaginer plusieurs remèdes :

Relever le niveau intellectuel du corps électoral : Les Constituants espagnols semblent avoir fait un effort dans ce sens, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, par l'institution du referendum. Ils auraient pu, en outre, suivre l'exemple de la Suisse qui a édité un « catéchisme politique » à l'usage des citoyens. Il y a encore un moyen qui a un double effet, d'une part, d'habituer les citoyens à gérer plus directement les affaires publiques, d'autre part, de diminuer la charge pesant sur le Parlement. Ce moyen consiste à faire une place, dans les Conseils de la nation, au syndicalisme, à organiser la représentation du travail organisé. La constitution de Weimar est entrée dans cette voie en instituant le Conseil économique du Reich, formé des délégués des groupes professionnels fonctionnant comme conseil technique dans le vaste domaine de la législation qui concerne ces groupes. Cet organisme peut faire soutenir ses projets par un de ses membres devant le Reichstag.

En Espagne « l'esprit dominant des Cortès Constituantes, dit Posada, se manifesta tellement contraire à toute manifestation ou frein à l'action des futures Cortès ou du Parlement, qu'on n'accepta pas la proposition du projet de la Commission de com-

prendre dans le texte constitutionnel les Conseils techniques autonomes dans les différents secteurs de l'administration et des intérêts scientifiques et économiques de la nation, auxquels Conseils devait être soumis tout projet de loi avant d'être présenté aux Cortès. Celles-ci pourraient confier directement à un Conseil technique la préparation d'une loi déterminée, qui servirait de base aux travaux de la Commission parlementaire compétente (titre VII du projet). Les Conseils techniques furent proposés à la Commission juridique auxiliaire comme une rectification du régime des deux Chambres et pour remplacer le Sénat; telle fut la suggestion de M. de los Rios. Il s'agissait d'un peu heureux rétablissement des anciens Conseils espagnols, sous l'absolutisme et qui agissaient comme freins de la Couronne, modernisés aujourd'hui avec la duperie de la technique, auxquels rigoureusement une action politique était attribuée. Mais on oubliait que rien n'est plus perturbateur qu'une politique de « techniciens » et que, en tous cas, dans l'administration de l'État, la technique et les techniciens doivent être prudemment au service de la politique et des politiciens, ayant sans doute une influence sur la politique, mais sans la possibilité de servir de frein ou de condition indispensable pour que fonctionne l'organe qui se croit — qu'il le soit ou non — représentatif de la souveraineté. La crainte que les conseils techniques proposés répondissent à la conception si équivoque du rôle de la technique, fut peut-être ce qui poussa les

Cortès à écarter le titre VII du projet en lui substituant le très modeste article 93 aux termes duquel : « Une loi spéciale réglera la création et le fonctionnement des organismes accesseurs et d'ordre économique de l'Administration, du Gouvernement et des Cortès. Parmi ces organismes figurera le Corps consultatif suprême de la République pour les affaires du Gouvernement et de l'Administration; sa composition, ses attributions et son fonctionnement seront régis par ladite loi ».

Toutefois la tentative de conditionner le fonctionnement de la Chambre unique se renouvela, ce qui démontre la préoccupation d'une bonne partie des Constituantes à l'égard d'une application pure et simple du régime unicaméral. Elle se produisit à l'occasion de la discussion du projet relatif au tribunal des garanties (titre XI). Il fut alors présenté un amendement par M. Xirau de la gauche catalane, proposant d'incorporer au texte un Conseil de la République composé, disait-il, « de citoyens majeurs de trente ans, élus dans les provinces ou dans les régions autonomes, quand il en existe, par l'Assemblée législative dans ces dernières et par la corporation provinciale dans les premières, suivant la forme déterminée par la loi organique du Conseil, à raison d'un par 250.000 habitants, sans qu'il puisse y avoir moins de deux représentants par province ». On attribuait à ce Conseil entre autres choses : a) d'examiner tous les projets de lois une fois approuvés par la Chambre populaire et de donner son avis sur eux

avec des effets analogues aux interventions analogues d'un Sénat; *b*) de conseiller le Président de la République sur la dissolution du Congrès; *c*) de connaître des compétences législatives entre l'État et les régions, ou entre celles-ci; *d*) de juger le Président, le Gouvernement et les Ministres, etc... Les Cortès, après une discussion animée (Diario de Sesiones, n^{os} 80 et 81) décidèrent par 144 voix contre 135 de maintenir, d'une manière définitive, le régime de la Chambre unique (titre IV).

D'après les articles 52 et suivants, les Cortès ou Congrès des Députés sont élus pour quatre ans, comptés à partir de la date à laquelle ont eu lieu les élections générales.

Cette Chambre se renouvelle intégralement.

Les élections doivent avoir lieu soixante jours au plus après l'expiration du mandat des députés.

La Chambre peut être dissoute par le Président de la République.

Ce dernier n'est assujetti, dans l'exercice de ce droit, qu'aux conditions suivantes :

1^o Motiver le décret de dissolution;

2^o Accompagner le décret en question d'une convocation à de nouvelles élections dans le délai maximum de soixante jours;

3^o Ne pas procéder à la dissolution plus de deux fois pendant la durée de son mandat qui est de six ans.

Il y a une quatrième restriction indirecte à ce droit, dans la disposition que voici (art. 81, § 4) « au

cas de seconde dissolution, le premier acte des nouvelles Cortès sera d'examiner et de décider la nécessité du décret de dissolution des Cortès précédentes et de se prononcer à ce sujet. Le vote défavorable de la majorité absolue des Cortès entraînera la destitution du Président ».

Il y a une garantie politique qui protège le Parlement contre l'abus du droit de dissolution (art. 59) : « Les Cortès dissoutes se réuniront de plein droit, et recouvreront leur pouvoir comme pouvoir légitime de l'État, à partir du moment où le Président n'aura pas exécuté dans le délai obligatoire de convoquer de nouvelles élections ».

Il y a un autre cas de dissolution, ressemblant à celui prévu par la constitution polonaise laquelle décide que la Diète peut se dissoudre elle-même par une résolution votée à la majorité des deux tiers : Les Cortès Espagnoles peuvent proposer au Collège électoral présidentiel la destitution du Président. Si la destitution est repoussée, la Chambre est dissoute.

La Constitution de 1931 ne contient aucune disposition en ce qui concerne la répartition des sièges et la détermination des circonscriptions électorales.

En ce qui concerne l'éligibilité, elle décide que les conditions à remplir sont les mêmes que pour être électeur, mais elle ajoute qu'il faut remplir en outre les conditions fixées par la loi électorale : celle-ci peut donc décider que les citoyens, électeurs, âgés de 23 ans, qui sont éligibles sans distinction de sexe,

ni d'état-civil, doivent en outre par exemple avoir fait une déclaration de candidature, ou être présenté comme candidat par un certain nombre d'électeurs, etc... Mais la loi électorale, croyons-nous, ne pourrait pas exiger des conditions tirées de la situation personnelle du candidat : fortune, instruction, etc... « *Tous les citoyens....* » dit l'article 53 de la Constitution.

De même, c'est la loi ordinaire qui détermine les causes d'incompatibilité.

La loi constitutionnelle, à la différence d'un certain nombre de constitutions récentes, ne se prononce pas sur le mode d'élection : scrutin uninominal ou scrutin de liste, représentation proportionnelle ou régime majoritaire.

Quant au mode de vérification des mandats, toujours dans la crainte de diminuer si peu que ce soit les prérogatives de l'organe qui dans l'État émane le plus directement de la volonté populaire, les Constituants ont refusé de suivre une tendance qui, dans les Constitutions récentes, semble vouloir triompher. Beaucoup de ces constitutions confient la vérification des mandats à une autorité impartiale, indépendante des partis : savoir : l'autorité judiciaire. Les Espagnols ont conservé au contraire le système d'après lequel c'est la Chambre elle-même qui est juge de l'élection de ses membres (art. 57).

Les membres des Cortès jouissent d'autre part des garanties individuelles consacrées dans toutes les Constitutions démocratiques, savoir : irresponsabi-

lité (la Constitution dit inviolabilité) pour les votes et opinions émis par eux dans l'exercice de leur charge.

Immunité ou plus exactement Inviolabilité, sous réserve de la décision de la Chambre, sauf en cas de flagrant délit. A la différence de ce qui se passe, par exemple en France, l'inviolabilité du représentant espagnol subsiste même pendant l'intersession. A ce moment, il est statué sur la demande en autorisation de poursuites par la Députation permanente des Cortès, dont nous reparlerons.

En revanche la Constitution ne dit rien en ce qui concerne l'indépendance du député à un autre point de vue, pourtant très important, et très actuel, si l'on en juge par l'histoire constitutionnelle récente, en France, notamment, savoir : l'incompatibilité entre le mandat de représentant et toute fonction publique salariée (à l'exception de celle de ministre) et l'interdiction aux parlementaires de soumissionner pour des fournitures ou travaux publics, d'obtenir des concessions des administrations de l'État, etc. (1).

Pour le fonctionnement des Cortès, la Constitution prend certaines précautions, afin qu'il n'en soit pas fait abstraction d'une manière irrégulière — comme c'est arrivé sous la monarchie — et que ne se répète pas l'abus inconstitutionnel de la dictature, en cas de dissolution des Cortès, sans procéder à leur convocation dans le délai fixé par la Constitution. Et en effet

(1) Voir *Constitution Polonaise*, Crozat, *op. cit.*, p. 187.

celle-ci prescrit dans l'article 58 la réunion automatique des Cortès « au premier jour ouvrable du mois de février et du mois d'octobre de chaque année; la première session devra être d'au moins trois mois et la seconde de deux ».

En outre, aux termes de l'article 59, les Cortès dissoutes se réunissent de plein droit et recouvrent leur puissance comme pouvoir légitime de l'État, du moment où le Président n'aura pas, dans le délai de soixante jours, rempli l'obligation de convoquer pour de nouvelles élections » (1).

Bien entendu, la Chambre fait seule, elle-même, son règlement intérieur, et, bien que la Constitution ne le stipule pas expressément, il va sans dire qu'elle nomme librement son bureau.

Parmi les remèdes envisagés pour mettre fin à la crise du Parlementarisme, il y a la réforme des méthodes de travail parlementaire. Dans les Parlements modernes, la discussion est mal organisée; étant donné le milieu social dans lequel se recrutent les Chambres depuis l'avènement du suffrage universel, une discipline plus sévère est devenue indispensable, tant pour limiter la durée des discours, que pour éviter qu'ils ne s'égarent hors de l'objet du débat; tenus de collaborer constamment avec des Assemblées dépourvues d'ordre et de méthode, les ministres ne peuvent remplir convenablement leur mission. Comme l'a dit, M. le professeur Jèze (2)

(1) Posada, *op. cit.*, p. 182.

(2) *Journal des Finances* du 5 juillet 1929.

« nos pratiques parlementaires tendent à rendre impossible l'exercice régulier de la fonction gouvernementale; elles laissent le champ absolument libre aux improvisations et aux emballements ».

Certains suggèrent « d'introduire dans l'organisation technique de l'État, les procédés d'activité rationnelle qui permettent aux exploitations industrielles et commerciales d'obtenir le maximum de rendement avec le minimum de dépenses » (1).

Jusqu'à une époque récente, le pouvoir constituant respectait toujours ce principe, que, pour assurer l'indépendance de l'organe législatif, il convenait de le laisser maître absolu de faire son règlement intérieur.

Depuis quelque temps, les Constitutions nouvelles contiennent parfois des règles intervenant dans ce domaine réservé. Il s'agit d'ailleurs généralement d'une disposition en particulier qui a trait au rapport de la Chambre avec le Cabinet, dont le but est de donner à ce dernier quelques garanties contre les entraînements irréfléchis de l'Assemblée, et qui a bien sa place dans la Constitution, comme une pièce nouvelle, peut-être importante, du fonctionnement de l'équilibre des pouvoirs.

On la trouve dans la Constitution espagnole, à l'article 64 : « La Chambre pourra émettre un vote de censure contre le gouvernement ou l'un de ses ministres.

(1) P. Dubois-Richard, *L'organisation technique de l'Etat*, Paris, Sirey, 1930, préface de M. Germain Martin.

« Tout vote de censure devra être proposé sous forme motivée et écrite, avec les signatures de cinquante députés en possession de leur charge.

« Cette proposition devra être communiquée à tous les députés et ne pourra être discutée et votée que lorsqu'il se sera écoulé cinq jours depuis sa présentation.

« Le gouvernement ni le ministre ne sera considéré comme obligé à démissionner quand le vote de censure n'aura pas été approuvé par la majorité absolue des députés qui constituent la Chambre.

« Les mêmes garanties seront observées pour toute autre proposition qui implique indirectement un vote de censure ».

De même, la Constitution prussienne (1), la Constitution de l'Égypte du 19 avril 1923 (2) s'attachent à prévenir les crises ministérielles engendrées par le vote irréfléchi d'une Assemblée en exigeant pour les scrutins qui décident du sort d'un cabinet, un vote exprès, entouré de certaines conditions (majorité égalant au minimum à la moitié des députés qui appartiennent à la Chambre (Prusse); déclaration spéciale de la Chambre des députés visant tout le Cabinet (Égypte). Dans la nouvelle constitution égyptienne du 22 octobre 1930, une précaution nouvelle est prise (art. 66) : la proposition d'un vote de défiance exprès ou implicite doit, pour être discutée,

(1) V. Redslob, *op. cit.*, p. 305.

(2) V. Constitution tchécoslovaque 75, France 88, Autriche 74.

être signée de trente députés au moins, et spécifier nettement les sujets sur lesquels porteront les débats. Elle ne peut être mise en discussion que huit jours au moins après son dépôt, ni soumise au scrutin que deux jours au moins après sa discussion..., etc..., etc...

On peut, semble-t-il, émettre quelques doutes sur l'efficacité de telles précautions. Dans les pays, comme la France qui souffrent plus particulièrement de l'instabilité ministérielle, on n'a jamais songé sérieusement à adopter cette solution, car elle paraît bien insuffisante. Dans le régime parlementaire, un Cabinet ne se retire pas seulement quand ses agissements encourent la critique du Parlement à la suite d'une interpellation. Il suffit souvent qu'il propose une mesure législative, que le Parlement repousse, pour qu'il tombe. Si, en effet, pour en obtenir l'adoption, il a posé ce qu'on appelle la question de confiance, il est obligé de se retirer si cette proposition est repoussée.

Cette éventualité peut aussi bien se produire en Espagne et, dans ce cas, les dispositions de l'article 64 n'auraient aucun effet. Bien plus, il est bon que le ministère démissionne aussitôt qu'il n'a plus la majorité nécessaire pour être soutenu. Les procédures qui retarderaient la décision à prendre dans ce cas, prolongeraient la crise ministérielle et ce serait fâcheux pour la bonne marche des affaires du pays. Sans aller jusqu'à abroger la responsabilité politique des ministres, ce qui serait la négation du régime parlemen-

taire (1), on dispose d'un moyen excellent d'assurer une plus grande stabilité au Cabinet, c'est de donner à l'exécutif le droit de dissolution. Il n'existe pas, en pratique du moins, en France. Il est consacré dans la Constitution espagnole d'une manière assez large, pour que, s'il est réellement utilisé, comme en Angleterre, une plus longue durée du Cabinet soit obtenue; « Adopter la méthode anglaise. Le Ministère est culbuté, le chef de l'opposition le remplace, la Chambre est dissoute, le pays tranche le différend. Les députés y regarderaient à deux fois avant de suivre les crocs-en-jambistes dont les objurgations tomberaient dans l'oreille de sourds. La perspective de recommencer une campagne électorale, onéreuse et périlleuse, ne sourirait guère aux juges du camp » (2).

En ce qui concerne le fonctionnement de la Chambre, les Constituants espagnols ont adopté une autre disposition intéressante consacrée dans plusieurs constitutions récentes : la députation permanente (3). Il est vrai de dire, qu'en Espagne, cette institution avait déjà figuré dans la constitution de 1812 (titre III et X). L'Union interparlementaire a recommandé en 1928 l'institution d'une commission législative générale et permanente, de façon à assurer une

(1) Projet de révision de la Constitution française déposé par le cabinet Floquet le 15 octobre 1888.

(2) J.-L. Bonnet, député, *Propositions de résolution ayant pour objet la révision de la Constitution*. Chambre des Députés, document n° 1334, 13^e législature.

(3) Constitution du Reich (art. 35), de Prusse (26), Tchécoslovaquie (54), du Mexique (78), de l'Uruguay (52) et Yougoslavie.

collaboration continue des pouvoirs législatif et exécutif. Cependant, on peut considérer aussi cette mesure comme l'indice d'une certaine méfiance vis-à-vis de l'exécutif, et comme de nature à être pour lui une cause d'affaiblissement. Les Comités parlementaires sont en général plutôt néfastes, par leur empiètement sur les attributions du Gouvernement, lorsqu'ils ont trop de prérogatives. Cette députation permanente des Cortès risque bien de présenter ce défaut, d'autant plus qu'elle aura, en plus d'un minimum d'attributions que la Constitution lui garantit (art. 62, 1^o, 2^o, 3^o) toute l'importance qu'il plaira aux Cortès de lui donner (art. 62-4^o).

Les Cortès ont reçu de la Constitution de 1931, les attributions que possèdent habituellement les Parlements dans les pays qui pratiquent le régime parlementaire, et partant, la collaboration des pouvoirs.

Elles ont donc deux sortes d'attributions :

1^o Une attribution principale, et pour laquelle elles ont pour ainsi dire la plénitude de la compétence, parce qu'elle est leur fonction normale; c'est le « Pouvoir législatif », dit l'article 51.

2^o Des attributions par lesquelles elles participent d'une part à l'exercice du pouvoir exécutif, d'autre part à celui du pouvoir judiciaire, mais dans l'un et l'autre cas, d'une manière limitée.

Ainsi en Espagne, comme en Angleterre, le pays du régime parlementaire type, il y a « une série de sépa-

ractions et de pénétration » (1) des pouvoirs; à cet égard, les Constituants espagnols ont suivi de très près les règles adoptées dans le modèle fourni par la Grande-Bretagne et on peut dire qu'ils ne s'en sont écartés que dans la mesure nécessaire pour accommoder les équilibres indispensables aux conditions propres à l'État républicain, savoir le caractère électif de la fonction de chef de l'État.

Les Cortès participent à l'exercice de la fonction dite exécutive ou gouvernementale :

1^o En matière de politique intérieure : approbation de la déclaration de l'état de siège (art. 42), surtout en matière financière, vote du budget, dont elles n'ont pas l'initiative, mais sur lequel elles peuvent proposer des amendements, sous certaines réserves toutefois en ce qui concerne les augmentations de dépenses (art. 108).

Autorisation d'emprunt, d'aliénation du domaine national;

Vérification des comptes par l'intermédiaire d'un Tribunal des Comptes qui agit comme leur délégué (art. 119 et 120).

2^o En matière de politique extérieure :

Autorisation de la déclaration de guerre (77);

Autorisation de l'avis que l'Espagne se retire de la Société des Nations (78);

Autorisation de ratifier les traités de caractère

(1) G. Gidel, *Cours de Droit Constitutionnel Comparé*, Paris, 1930-1931.

politique, les traités de commerce, ceux qui comportent une charge pour les finances publiques ou pour les citoyens, et en général, tous ceux qui exigent pour leur exécution des mesures d'ordre législatif.

Autorisation de dénoncer les conventions internationales qui intéressent l'organisation juridique de l'État.

3^o Les Cortès interviennent d'autre part dans toute l'activité de l'organe exécutif par la mission de contrôle qu'elles exercent au nom de la nation sur la conduite du Ministère et sur le chef de l'État lui-même.

Les membres du Cabinet doivent comparaître devant la Chambre dès qu'ils en sont requis et s'expliquer sur tous les actes de leur gestion, ce qui suppose l'institution des procédures de la question orale et écrite et de l'interpellation.

Les Cortès ont la faculté d'émettre un vote de censure (art. 64) et d'obliger ainsi le ministère à démissionner.

Elles peuvent en outre prononcer indirectement la destitution du Président, en refusant d'admettre le bien fondé d'une deuxième dissolution (art. 81). Elles peuvent aussi provoquer la destitution du Président par le Collège électoral, qui le désigne, mais en courant le risque d'être dissoutes si la destitution n'est pas votée. Pour renforcer l'Exécutif, la Constitution a ainsi consacré une sorte de responsabilité politique, très limitée d'ailleurs, du chef de l'État.

Les Cortès participent, en second lieu, à l'exercice

de la fonction judiciaire : elles peuvent mettre le Président de la République en accusation devant le Tribunal des garanties constitutionnelles, pour infraction délictueuse à ses obligations constitutionnelles. Si le Tribunal n'admet pas l'accusation, les Cortès sont dissoutes.

Elles ont la même faculté en ce qui concerne les ministres, pour tout délit commis par eux, mais ici, elles ne courent pas le risque de la dissolution.

CHAPITRE III

Le Gouvernement.

Le Président de la République et le « Gouvernement ».

Le Gouvernement est constitué par le Président qui est, politiquement, à peu près irresponsable, et par les ministres et le Président du Conseil, responsables.

Cette différenciation correspond bien à la saine doctrine du régime parlementaire. « Le Gouvernement parlementaire étant par excellence un gouvernement de dualisme égalitaire, il faut que l'exécutif possède en lui-même une force suffisante pour maintenir ce dualisme. Cette force se trouve réalisée dans les pays où il existe une monarchie héréditaire qui représente historiquement et politiquement, une véritable force. Dans les pays où l'exécutif est un exécutif républicain, un pouvoir issu de l'élection, le gouvernement est condamné d'avance en raison de la lutte qui sera entreprise nécessairement contre lui, de par la force des choses, par l'Assemblée elle-même issue de l'élection et qui représente la majorité des forces politiques du pays (1) ».

(1) Gidel, *Cours de Doctorat*, 1930-1931, p. 24.

Les Constituants Espagnols se sont néanmoins efforcés d'organiser la Présidence de la République de manière à ce que cette institution de l'État soit en mesure de donner à l'Exécutif un pouvoir suffisant pour contrebalancer l'influence des Cortès.

En même temps, ils ont fait preuve d'une certaine méfiance vis-à-vis du pouvoir exécutif, et cela se conçoit alors que l'Espagne venait de sortir d'une période de dictature. C'est pourquoi, tout en donnant au chef de l'État beaucoup de prestige et beaucoup de pouvoirs, ils ont multiplié les précautions et les sanctions contre tout abus possible de sa part. D'où cette responsabilité, d'ailleurs très limitativement déterminée, qui le grève, contrairement à la pure doctrine du parlementarisme, laquelle veut un Chef de l'État irresponsable, alors que les ministres sont responsables.

Les Constituants Espagnols ont-ils réussi à résoudre ce problème qui semble insoluble, d'instituer dans une République, un Chef de l'État du type parlementaire? C'est ce que l'expérience nous apprendra. Toutefois il est peut-être possible de prévoir à cet égard l'avenir, en comparant au fur et à mesure aux différents points de vue du prestige, des pouvoirs et de la responsabilité, le Président Espagnol aux autres Présidents institués dans le même esprit parlementaire, en France depuis 1875, en Allemagne depuis 1919 notamment, et même le cas échéant, aux Présidents non parlementaires, tels que le Président des États-Unis.

Les Constituants ont donné au Président beaucoup de prestige :

Il est, dit l'article 67, le « Chef de l'État et personifie la nation..... »

Les Espagnols semblent avoir voulu écarter, dans le texte, la conception d'origine révolutionnaire qui voit dans le pouvoir exécutif un simple agent d'exécution des décisions prises sous forme de lois par l'organe législatif.

Le Doyen Hauriou (1) enseigne que la réalité politique est différente et que, notamment au point de vue des relations internationales, l'Exécutif ne peut pas se présenter comme un pouvoir commis. Il est vis-à-vis des autres nations, le Chef de l'État et, il a, à ce titre, des pouvoirs de droit et de fait qui dépassent la simple fonction d'exécuter la loi. Or, tandis que les lois constitutionnelles françaises n'emploient pas l'expression « Chef de l'État », la Constitution espagnole donne expressément ce titre à son Président, entendant ainsi lui conférer ce rôle, plus vaste que celui d'exécuteur de la loi, qui est de pourvoir en premier lieu au gouvernement politique à l'extérieur, et à l'intérieur.

Le Président espagnol a la principale source de son prestige dans son mode d'élection.

Ici les Constituants se sont trouvés en présence d'une difficulté à peu près insurmontable.

Pour que le Chef de l'État puise dans le Corps électoral une force suffisante pour faire équilibre à

(1) *Op. cit.*, p. 445,

celle du Parlement, il faut qu'il soit élu non pas par le Parlement, comme en France, mais plus ou moins directement par le peuple, comme le Parlement lui-même, ce qui est le cas en Allemagne, ou aux Etats-Unis. Mais un Chef de l'État élu par le peuple est en réalité susceptible d'être plus puissant que le Parlement. Le rayonnement de puissance qui émane du Corps électoral au lieu de se disperser sur plusieurs centaines de députés, se concentre dans un seul homme. L'expérience politique allemande a bien montré cette conséquence pratique de l'élection du Président au suffrage universel. Le Chef de l'État du Reich a incontestablement une situation de fait bien plus importante que celle que les constituants de Weimar avaient eu en vue :

Ceci ressort clairement du rapport du député Ablass à la 8^e commission de l'Assemblée de Weimar (1) :

« Si nous posons la question : Devons-nous suivre et dans quelle mesure, un des systèmes présidentiels déjà existants? nous apercevons que le projet suit sciemment une voie personnelle. Le pays dans lequel, à première vue, le système présidentiel est élaboré d'une manière analogue est la France. Mais la manière dont on élit, d'après la Constitution française, le chef de l'État, ne correspond en rien au principe que nous avons suivi dans les partis déjà élaborés de la Constitution. En France, le Président est élu par

(1) Cité d'après P. Szigeti, *Le Président du Reich allemand*. Thèse Paris, 1932, p. 7.

l'Assemblée Nationale formée par la réunion des deux Chambres. Nous avons écarté le système des deux Chambres et nous avons placé le Reichsrat à côté du Reichstag uniquement pour remplir une fonction de contrôle. Déjà, à ce point de vue, la comparaison avec la France doit être écartée. De plus, nous avons la conviction qu'en faisant élire le Président par l'Assemblée Nationale, il en est résulté en France une situation constitutionnelle que nous devons qualifier de défectueuse. Nous voyons bien qu'en France le Président n'est qu'une figure représentative. Si nous parlons d'une personnalité puissante en France, nous ne pensons pas à Poincaré, mais à Clémenceau. Le peuple a sciemment renoncé là-bas à collaborer à la désignation de l'autorité suprême du Pays. Par conséquent, le Président est tombé en France au rang d'un instrument manié par le Parlement. Le Parlement a obtenu, de ce fait, une omnipotence véritable. Ce n'est pas là le parlementarisme tel que nous le désirons, lequel est contrôlé continuellement par le Président, alors qu'en France le Président se plaît dans un repos heureux qu'il peut savourer pendant sept ans à condition qu'il entretienne de bonnes relations avec son Parlement. Le droit de dissolution du Président français est lié à la collaboration du Sénat et reste par conséquent entièrement sur le papier. La seule tentative dans l'histoire où un Président ait essayé de l'employer contre le Parlement n'a pas réussi comme nous le savons à Mac Mahon. Je suis donc convaincu que Redslob a

raison quand il dit que le parlementarisme français, tel qu'il est inscrit dans la Constitution est complètement déformé finalement. Je crois donc que nous faisons bien d'éviter dans notre Constitution de suivre l'exemple de la présidence française. »

« Le système développé en Amérique est tout à fait différent. Le système de la présidence américaine a trouvé, à raison de la guerre, un grand nombre de partisans chez nous. La situation prépondérante et l'ascendant spirituel sur presque tous les pays, obtenus par Wilson au cours de la guerre, grâce à la Constitution américaine, ont éveillé chez beaucoup parmi nous le désir d'avoir également un Président qui puisse représenter le pays avec la même indépendance. Mais je suis convaincu que ce système non plus n'est pas fait pour nous, puisque nous avons adopté en principe le système parlementaire... »

« La situation du Président du Reich, du Gouvernement et du Reichstag est basée chez nous sur le principe fondamental du Parlementarisme véritable par opposition à l'inauthentique dont j'ai parlé à propos de la République française. Le Parlementarisme français a un avantage dans l'intérêt de la puissance sans limite du Parlement, puisque ce dernier reste pendant plusieurs années sans être aucunement contrôlé par le peuple. Par conséquent la Démocratie, telle qu'elle existe en France, n'a plus aucune influence après les élections. Au contraire, le Parlementarisme véritable consiste en ce que le Parlement ne doit pas être omnipotent, qu'il doit

subir un contrôle, exercé à son tour par une instance démocratique; et cette instance démocratique, c'est chez nous le Président du Reich. Arrêtons-nous là. Ces deux instances, le Parlement, aussi bien que le Président, ont leur origine dans la même source, à savoir : la volonté du peuple. Par cela nous avons la garantie que si la volonté d'un de ces organes suprêmes s'égare dans une direction quelconque, l'autre pourra la corriger. Nous arrivons ainsi à posséder, en la personne du Président, un contre-poids à l'omnipotence du Reichstag. Cela ne veut pas dire qu'il y a une opposition entre les deux puissances puisque entre le Parlement et le Président se trouve, comme un trait d'union, le Gouvernement du Reich. Ce dernier est un organe mobile, intermédiaire entre les deux sommets. Il pourra amener une sorte de compensation et faire respecter les intérêts de chacun d'eux ».

« Je me suis permis d'insister sur le fait qu'au point de vue démocratique nous devons également exiger un tel rôle pour le Président. Ceci est exprimé dans le projet par le fait que le Président est élu par le peuple au vote secret et égal. Nous voyons qu'ainsi la situation du Président repose sur un plébiscite. Par cela le Président devient l'homme de confiance du Peuple. Il a besoin de cette confiance pour l'exercice de toutes ses fonctions et il doit être indépendant du Parlement, qu'il est appelé à contrôler ».

La Constitution de Weimar voulait donc un Président qui fasse équilibre au Parlement et non pas un

Président qui le domine, comme il est arrivé en pratique.

Les Espagnols ont voulu tenir compte de la leçon fournie par l'expérience allemande; ils ont écarté l'élection directe du Président par le peuple au suffrage universel.

« La discussion s'est produite en préparant l'avant-projet à la commission juridique (1), autour des deux principaux systèmes qui s'appliquent aujourd'hui dans les Constitutions, celui de l'élection du Président par le corps électoral de la nation, soit d'une manière nettement directe à la façon allemande (art. 41 de la Constitution) soit d'une manière indirecte — élection par les électeurs délégués — et celui de l'élection par les Chambres du Parlement suivant la méthode des lois constitutionnelles françaises (art. 2 de la loi du 25 février 1875). La Commission juridique, qui maintenait le régime bicaméral, attribuait l'élection du Président aux deux chambres réunies en Assemblée Nationale. Mais le projet de la Commission des Cortès — qui supprimait le Sénat, disposa que le Président serait élu au suffrage universel égal, direct et secret (art. 66). Les Cortès, en maintenant le système de la Chambre unique, écartèrent la méthode d'élection par la Chambre entendant sans doute, qu'une telle élection soumettait le Président à l'influence excessive de celle-ci, diminuant son relief et son autorité et menaçant son

(1) Posada, *op. cit.*, p. 190.

indépendance. Mais elles n'acceptèrent pas la formule du projet, craignant de donner au Président une force qui lui permettrait de soulever des cas de rupture ou de conflit avec la Chambre, suggérant à un Président ambitieux ou à tendances dictatoriales la lutte contre les Cortès pour être le représentant du peuple, avec le même titre qu'elles, c'est-à-dire une élection directe de la volonté supposée souveraine du peuple. En présence de cette impasse sans franche sortie, les Cortès recoururent à l'expédient de créer un collège électoral spécial et distinct, d'un caractère un peu ambigu, constitué par les Cortès elles-mêmes et suppléant à l'absence de Sénat par un corps de délégués qui s'ajouteraient aux Cortès : délégués élus au suffrage universel direct égal, et secret, en nombre égal à celui des députés. »

Ce système rappelle beaucoup le régime qui est consacré aux Etats-Unis. Dès lors on est fondé à supposer qu'il est susceptible d'aboutir en pratique au même résultat : savoir que l'élection n'est pas, en fait, indirecte : les électeurs secondaires recevant par l'usage, un mandat impératif des électeurs primaires, ce sont ces derniers, c'est-à-dire le peuple lui-même qui en réalité choisissent le futur Chef de l'Etat.

Ce résultat n'avait pas davantage été voulu par les Constituants américains.

Ceux-ci avaient la plus grande méfiance de la démocratie. Ils étaient convaincus de l'incompétence du peuple (1). Ils fondaient sans doute le gou-

(1) *Le Fédéraliste*, n° 10.

vernement sur la souveraineté du peuple, mais en espérant que les Etats particuliers, souverains en matière électorale, ne donneraient pas tout de suite le droit de vote à tout le monde. Ils instituèrent donc un Président dont l'élection serait faite par un collège d'électeurs choisis par les votants mais sans instructions de leur part et sans responsabilité vis-à-vis d'eux. L'exécutif devait se composer d'un président et d'un vice-président, choisis par des électeurs de chaque Etat en nombre égal à celui de la totalité des représentants congressistes de l'Etat. Ces électeurs devaient se rencontrer dans leurs Etats respectifs et voter en un tour de scrutin unique pour deux candidats, sans désigner lequel ils avaient choisi pour président et lequel pour vice-président. Après le vote, la liste des élus avec le nombre des voix données à chacun devait être établie, signée et adressée sous pli scellé au président du Sénat (vice-président des Etats-Unis). A la réception des envois de tous les Etats, le président du Sénat devait ouvrir les plis et dépouiller le scrutin en présence du Sénat et de la Chambre des représentants réunis et déclarer élue à la présidence, la personne qui aurait le plus grand nombre de voix. Au cas où deux candidats auraient eu la majorité absolue et un nombre égal de voix, la Chambre devait procéder au choix de l'un des deux candidats après vote. Si aucun des deux candidats ne réunissait la majorité absolue, la Chambre devait procéder à l'élection du président, par vote fait sur le nom des cinq hommes qui

avaient recueilli le plus grand nombre de voix.

Après le choix du président, le candidat ayant, après lui, le plus grand nombre de voix, devait être déclaré vice-président. A égalité de voix, était élu celui qu'après scrutin avait choisi le Sénat. Tel était le plan des créateurs de la Constitution.

Il était inévitable que les partis politiques cherchassent à s'emparer de cette élection; dans ce but, ils s'efforcèrent et réussirent d'ailleurs très rapidement à assurer, dans cette opération, la domination du Corps électoral. Après une courte évolution historique, sur laquelle nous n'avons pas à insister (1) et grâce au 12^e amendement (1804) ils firent en sorte :

1^o Que chaque parti s'accorde à l'avance sur le choix d'un candidat du parti à la présidence;

2^o Que ce choix soit porté à la connaissance des électeurs;

3^o Que dans chaque État, le parti dresse sa liste de candidats à la fonction d'électeurs présidentiels. Cette liste est portée à la connaissance des électeurs qui, en votant pour telle ou telle liste, votent en réalité pour tel ou tel candidat à la présidence, directement, car les électeurs présidentiels, hommes d'un parti, se conforment scrupuleusement au mandat qui leur est imposé.

Ainsi, dès novembre, date à laquelle a lieu l'élection des délégués présidentiels, on sait quel est le

(1) Voir Guthrie, *op. cit.*, p. 95.

futur Président, dont l'élection en mars suivant, ne sera plus qu'une formalité.

Il y avait une dernière difficulté à surmonter : celle que soulevait la désignation de tel candidat à la présidence et de tel autre à la vice-présidence; les électeurs présidentiels n'ayant pas le droit d'indiquer à cet égard leur choix, il appartenait exclusivement à la Chambre des représentants de répartir discrétionnairement, entre les deux candidats présentés, ces deux fonctions d'importance extrêmement inégale. Le 12^e Amendement de 1804 enleva à la Chambre cette importante prérogative pour la donner au Corps électoral en décidant que dorénavant les électeurs voteraient directement pour un président et pour un vice-président.

De même que nous avons assisté, aux États-Unis, à la conquête par le Corps électoral, de l'élection du Président, et à l'abolition en fait du vote au second degré, sans doute verrons-nous se produire en Espagne la même évolution qui paraît bien être fatale, imposée par la nature des choses.

Dès lors il est à présumer que l'équilibre voulu par les Constituants entre le Parlement et l'Exécutif soit plus ou moins compromis aux dépens du premier de ces deux organes.

Par ailleurs, le Président Espagnol a un mandat plus long que celui du Président des États-Unis, mais un peu moins long que celui des Présidents français et allemands (6 ans au lieu de 7 ans).

En revanche, il n'est pas immédiatement rééligible (art. 71).

Il n'y a aucune interruption dans l'exercice de la fonction présidentielle : l'élection du nouveau Président doit avoir lieu trente jours avant l'expiration du mandat de son prédécesseur.

L'article 74 prévoit les cas d'empêchement temporaire du Président ou de vacance de la Présidence. C'est le Président des Cortès qui en remplit dans ce cas temporairement les fonctions.

Enfin, pour assurer l'indépendance du chef de l'Etat vis-à-vis des Cortès, l'article 67 précise que la loi fixant sa dotation et ses honneurs ne pourra être modifiée pendant la durée de sa magistrature. D'autre part, certaines précautions sont prises pour écarter de la Présidence des candidatures qui pourraient être dangereuses pour le régime républicain. L'article 70 édicte l'inéligibilité des militaires, des membres du Clergé, et des membres des familles régnantes ou anciennement régnantes dans n'importe quel pays.

*
* *

Les pouvoirs du Président espagnol sont plus étendus que ceux du Président français et rappellent ceux qui ont été donnés au chef d'Etat du Reich.

Mais comme tout chef d'Etat parlementaire et à la différence du Président des États-Unis, il est assujetti à ce principe du régime parlementaire qui exige que chaque acte politique du Président de la

République, pour être valable, soit revêtu de la signature d'un ministre qui en contresignant l'acte ne question, en prend la responsabilité. L'article 84 de la Constitution n'en fait à cet égard aucune distinction.

Le Président espagnol, de même que le Président français, par exemple ne peut donc rien faire seul, ce qui ne veut pas dire qu'il ne soit pas susceptible d'avoir une action personnelle sur le gouvernement.

Il y a d'ailleurs des actes de sa fonction pour lesquels il se trouve avoir à faire preuve forcément d'un certain pouvoir autonome d'appréciation, étant donné la nature de ces actes et les circonstances dans lesquelles ils ont généralement à être accomplis; tel est, par exemple, d'abord le cas pour le choix d'un nouveau Président du Conseil au cours d'une crise ministérielle. De même, la dissolution des Cortès; s'il n'est pas à cet égard d'accord avec le Cabinet, il peut changer celui-ci et en prendre un qui accepte de contresigner le décret de dissolution.

Il est plus douteux qu'il puisse user dans les mêmes conditions du droit de demander une deuxième délibération d'une loi adoptée par les Cortès.

Enfin il est un cas dans lequel il semble que la Constitution prévoit une sorte de conflit entre lui et le Cabinet; l'article 76 stipule que le Président pourra décider que les projets de décret seront soumis aux Cortès s'il les croit contraires à l'une des lois en vigueur. Pour qu'une telle hypothèse puisse se présenter, il faudrait supposer que le Gouverne-

ment refuse de retirer son décret, que le Président juge illégal. Il est bien difficile d'imaginer qu'en présence d'un tel dissentiment le Cabine n'offre pas sa démission au Président et accepte l'arbitrage du Parlement.

Sous ces réserves, les attributions du Président sont donc en réalité, celle de l'Exécutif, c'est-à-dire exercée par les Ministres, qui sont les agents actifs de l'Exécutif.

Le pouvoir du Président, dans le domaine législatif est assez étendu. Il n'a pas personnellement le droit de parole aux Chambres. Le seul cas dans lequel il se trouve en contact avec les Cortès réunies, c'est au moment de sa prestation de serment. Ce sont les ministres qui collaborent avec la Chambre et y défendent le point de vue du gouvernement. Mais le Président (le Gouvernement, dit l'article 60) a l'initiative des lois.

Il collabore également à l'œuvre législative en promulguant les lois votées par la Chambre.

La promulgation en Espagne semble réglée de la même manière, ou à peu près, qu'en France et y présente le même caractère : le Président a un délai qu'il ne peut dépasser pour procéder à la promulgation (15 jours, en France un mois). Il doit promulguer immédiatement les lois déclarées urgentes (en France, dans les trois jours).

On sait en quoi consiste la promulgation : c'est une constatation que l'élaboration législative est achevée et que le texte qui est promulgué est bien

celui qui a été voté par le Parlement. A cet égard la promulgation est bien conçue de même, sans doute, en France et en Espagne.

Mais cette attribution de l'Exécutif est susceptible de différer, dans les deux pays, quant à sa portée.

Le Président français ne semble pas avoir le pouvoir de rechercher si les règlements des Chambres ont bien été observés dans la confection de la loi, donc si la loi ne contient pas de vice de forme; il n'a pas non plus à se demander si la loi ne viole pas au fond un texte constitutionnel. Dans la pratique constitutionnelle française, aucune autorité exécutive ou judiciaire ne paraît avoir le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité formelle ou matérielle des lois. Le Parlement échappe à cet égard à tout contrôle, d'autant plus que les lois constitutionnelles ne posent pour ainsi dire pas de limites au pouvoir législatif.

En Espagne, il a été institué, comme nous le verrons, un tribunal dit des garanties constitutionnelles qui est chargé spécialement et à l'exclusion de toute autre juridiction, du contrôle constitutionnel des lois. Il peut être saisi, notamment, par le Gouvernement. De même, les Tribunaux peuvent lui renvoyer, au cours d'un procès, l'examen de la constitutionnalité d'un texte législatif.

Le Président peut donc déférer toute loi à ce tribunal pour inconstitutionnalité. Ceci nous semble impliquer qu'il ne peut pas refuser de promulguer

un texte voté par le Parlement, sous prétexte qu'il viole un texte constitutionnel. La promulgation ne doit donc être, comme en France, qu'une simple attestation de l'existence de la décision prise par l'Assemblée; il ne peut refuser de promulguer une loi inconstitutionnelle puisque la Constitution lui donne expressément le pouvoir d'exercer un recours pour inconstitutionnalité. Il n'a que le droit de saisir le tribunal; il n'a pas le droit de se faire lui-même juge de la régularité constitutionnelle de la loi, ceci d'ailleurs aussi bien au point de vue formel qu'au point de vue matériel.

Quant à l'opportunité politique de la loi, le Président a un pouvoir important, au moins en théorie, car il le fait pénétrer, comme dans l'initiative, au sein même de l'exercice du pouvoir législatif : c'est le droit de renvoyer une loi pour une nouvelle délibération devant les Cortès. Au lieu qu'en France, le deuxième vote n'est assujéti à aucune condition spéciale, en Espagne, il faut qu'il ait lieu à une majorité des deux tiers des députés votants, ce qui donne au pouvoir du Président en cette matière, un intérêt réel et une efficacité certaine.

Mais surtout, ce qui peut donner de la valeur à cette arme que l'Exécutif possède contre le Législatif en vue d'en modérer les excès, c'est qu'elle peut être combinée avec la dissolution. S'il n'y avait pas la dissolution, on ne concevrait pas qu'un Cabinet reste au pouvoir après que le Parlement a adopté contre son gré une mesure législative qu'il juge mau-

vaïse. C'est pourquoi, en France, où la dissolution ne fonctionne pas, le droit de demander une deuxième délibération n'est pas utilisé, le Président ne pouvant jamais trouver un Cabinet qui soit disposé à contre-signé le message qu'il adresserait, à cet effet, au Parlement. Au contraire, en Espagne, il pourra être fait usage de cette sorte de veto : le Président peut former en dehors de la majorité, un cabinet qui accepte d'user du droit de veto et procède à la dissolution (1).

On voit qu'en pratique le veto en question ne semble pas pouvoir fonctionner sans la dissolution. Dès lors, il paraît inutile d'y recourir. Il n'y a qu'à procéder simplement à la dissolution. Seulement l'exercice de ce droit présente peut-être cet intérêt de poser devant le corps électoral une question précise, sur laquelle se feront les nouvelles élections.

La Constitution allemande de Weimar (1919) a rationalisé à cet égard l'institution du veto dit suspensif. Elle décide que le Président soumet directement au suffrage du peuple le point de savoir si la loi doit ou non être adoptée. Il peut, en effet, d'après l'article 73, alinéa premier de la Constitution de Weimar, soumettre au referendum, dans le délai d'un mois, toute loi votée par le Reichstag. Jusqu'ici le Président du Reich n'a pas fait usage de ce droit. Il faut d'ailleurs observer que cet effort de rationalisation n'aboutit pas à un bien meilleur résultat que celui obtenu avec les solutions ordinaires. Si en effet

(1) Voir Redslob, *op. cit.*, p. 226.

la majorité des électeurs se prononce contre la loi, c'est que le Parlement n'est plus le reflet de l'opinion du pays, et la dissolution s'impose. Il faudra donc faire voter une seconde fois le Corps électoral, et ainsi la rationalisation aboutit ici à une complication.

Nous avons déjà parlé de la dissolution dans notre chapitre consacré aux Cortès et des attributions du Président en matière de convocation et d'ajournement des Chambres.

La dissolution semble destinée à jouer en Espagne un rôle effectif, étant donné le mode de nomination du Président, mais il importe d'observer que l'exercice en a été sensiblement limité, dans un esprit évident de méfiance vis-à-vis de l'Exécutif. Nous avons noté ces limitations. Il est certain que la seconde dissolution n'aura lieu que dans des cas particulièrement graves, étant donné qu'elle peut coûter au Président la perte de ses fonctions. En pratique, ce droit ne pouvant être exercé avec une certaine aisance qu'une fois en six ans (1) et les Cortès étant élues pour quatre ans, le Président pourra se trouver en présence d'une chambre qu'il lui sera, pratiquement, à peu près impossible de dissoudre, et cela pendant quatre ans, le cas échéant. Pendant une telle période, il peut se produire un affaiblissement de l'Exécutif au profit du législatif.

Le Président possède, enfin, dans ses rapports avec le législatif, une attribution qui le fait s'immiscer d'une manière fort accusée dans la confection des

(1) Durée du mandat du Président.

textes législatifs. L'Espagne a retenu, de l'expérience de la dictature et des exemples fournis par beaucoup de nations pendant et après la guerre, cet enseignement qu'il est nécessaire de prévoir les périodes de crise et d'instituer, à cet effet, une procédure qui permette de donner au Chef de l'État, constitutionnellement, les pleins pouvoirs.

Les Constituants espagnols se sont inspirés en cette matière, de la Constitution de Weimar, article 48, qui décide que « le président peut, lorsque la sûreté et l'ordre public sont gravement troublés ou compromis dans le Reich allemand, prendre les mesures nécessaires à leur rétablissement; en cas de besoin, il peut recourir à la force armée. A cette fin, il peut suspendre totalement ou partiellement l'exercice des droits fondamentaux garanties aux articles 114, 115, 117, 118, 123, 124, 153 ».

La Constitution espagnole a soigneusement distingué et beaucoup plus nettement réglementé les différents pouvoirs qui sont, dans de telles circonstances, donnés au chef de l'État et dont l'ensemble forme une sorte de statut temporaire de Dictature.

D'une part, l'article 42 traite de l'état de siège et de la suspension des libertés publiques.

Les droits et garanties énumérés dans les articles 29, 31, 34, 38 et 39 pourront être suspendus en totalité ou partiellement dans tout ou partie du territoire national, par décret du gouvernement, quand la sécurité de l'État l'exige, dans les cas d'une gravité notoire et imminente.

Si les Cortès sont réunies, elles se prononceront sur la suspension décidée par le Gouvernement.

Si elles ne sont pas réunies, le gouvernement devra les convoquer à cette fin dans le délai maximum de huit jours. A défaut de convocation, elles se réuniront automatiquement le neuvième jour. Les Cortès ne pourront être dissoutes avant de s'être prononcées tant que durera la suspension des garanties.

Si les Cortès sont dissoutes, le gouvernement rendra compte immédiatement à la Députation permanente établie par l'article 62 qui statuera avec les mêmes pouvoirs que les Cortès.

Le délai de la suspension des garanties constitutionnelles ne pourra excéder trente jours. Toute prolongation nécessitera une décision préalable des Cortès ou de la Députation permanente suivant le cas.

Durant la suspension, le territoire auquel elle s'applique sera régi par la loi de l'ordre public.

En aucun cas le gouvernement ne pourra expulser ou déporter les Espagnols, ni les éloigner à plus de 250 kilomètres de leur résidence.

En second lieu, l'article 80 autorise le Président à légiférer par décret, c'est-à-dire à prendre des décrets qui modifient ou abrogent des lois ordinaires ou disposent dans des matières normalement réservées au pouvoir législatif.

Quand le Congrès ne sera pas réuni, le Président, sur la proposition et sur l'avis unanime du gouvernement, et avec

l'approbation des deux tiers de la Députation permanente pourra statuer par décret sur les matières réservées à la compétence des Cortès, dans les cas exceptionnels qui requièrent une décision urgente, ou quand l'exige la défense de la République.

Les décrets ainsi faits n'auront qu'un caractère provisoire, et ils ne seront en vigueur que pendant que la Chambre n'aura pas statué ou légiféré sur la question.

On remarquera les conditions très strictes, auxquelles est subordonné l'exercice de ce pouvoir.

Il y a lieu de rapprocher de cette disposition celle qui figure à l'article 62. Il s'agit ici d'une règle d'ordre général, qui n'a pas son application limitée au temps de crise.

La Chambre peut autoriser le gouvernement à légiférer par décret, pris en conseil des ministres sur les matières réservées à la compétence du pouvoir législatif.

Ces autorisations ne pourront avoir un caractère général et les décrets pris en vertu de ces autorisations se conformeront strictement aux bases établies par le Congrès pour chaque matière considérée.

La Chambre pourra réclamer qu'il lui soit donné connaissance des décrets ainsi faits, afin de juger s'ils sont conformes aux bases par elles établies.

En aucun cas ne pourra être autorisée, dans cette forme, aucune augmentation de dépenses.

Comme on le voit, il s'agit ici plutôt d'une institution du temps normal. D'ailleurs, le Président n'in-

tervient en cette matière dans le domaine du pouvoir législatif que sous le contrôle étroit du Parlement : d'abord l'autorisation donnée par les Cortès ne peut pas être générale, ensuite le Congrès doit donner les bases de la législation confiée au Président, ensuite les Cortès vérifieront si le travail a été fait conformément à leurs directives; toutes ces restrictions amènent M. d'Ascoli à conclure que ce texte se réfère à des matières qui sont par définition du ressort du pouvoir réglementaire du Président (1). Nous ne partageons pas tout à fait cet avis, car, en France par exemple, la coutume constitutionnelle distingue bien ce qui est du domaine du Parlement et qui ne peut faire l'objet d'un règlement; en France, ce n'est que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles (par exemple décrets-lois de M. Poincaré en 1926) que le Parlement se croit autorisé à laisser à l'exécutif le droit de s'immiscer dans les matières réservées par la coutume au pouvoir législatif (droits privés des citoyens, pénalités, organisation judiciaire, etc...). La Constitution espagnole n'a pas expressément limité en temps de crise le recours au régime dit des décrets-lois, mais il semble que cela devrait aller de soi.

Abstraction faite des dispositions contenues dans l'article 61, il existe, de par les articles 42 et 80, une organisation constitutionnelle préétablie de la dictature. Cette organisation est encore visée dans un

(1) *Op. cit.*, p. 124.

dernier texte (l'art. 76d) qui range dans les attributions du Président, la fonction qui consiste à « ordonner les mesures urgentes qu'exige la défense de l'intégrité ou la sécurité de la Nation en rendant compte immédiatement à la Nation ».

De la confrontation de tous ces textes, et de leur combinaison avec ceux qui visent la dissolution (art. 42 : la députation permanente remplace les Cortès, même dissoutes; les Cortès dissoutes se réunissent de nouveau de plein droit s'il n'y a pas eu d'élection dans le délai fixé; art. 59 : destitution du Président en cas de seconde dissolution non approuvée par le Corps électoral) il semble que le régime de dictature :

- 1^o ne fonctionne que sous le contrôle immédiat des Cortès, ou de leur députation permanente ;
- et 2^o ne comporte une immixtion dans le législatif que dans une mesure strictement limitée.

Ce régime ne donne donc à l'Exécutif espagnol que des pouvoirs sensiblement moins étendus que ceux du Président du Reich, en pareil cas (art. 48 C. W.).

En matière d'ordre gouvernemental et exécutif, le Président espagnol a toutes les attributions normalement conférées au chef de l'Etat dans le régime parlementaire, sauf toutefois sur certains points. En même temps, pour certaines de ces attributions il doit accepter la collaboration du Parlement.

1^o ATTRIBUTIONS D'ORDRE INTERNATIONAL.

Aux articles 6 et 7, la Constitution pose les principes suivants :

Article 6 : « L'Espagne renonce à la guerre comme instrument de politique nationale ».

Article 7 : « L'Etat espagnol observera les mesures universelles du droit international en les incorporant dans son droit national ».

De même que le pouvoir législatif a été limité à l'article 65 par application de ces principes, de même le Pouvoir exécutif voit, en ce qui le concerne, certaines restrictions posées à son autorité pour la même raison :

D'abord pour la déclaration de guerre.

ART. 77. — Le Président de la République ne pourra signer aucune déclaration de guerre que dans les conditions prescrites au pacte de la Société des Nations, et seulement après qu'auront été épuisés les moyens défensifs qui n'ont pas le caractère d'acte de guerre et les procédures judiciaires ou de conciliation et d'arbitrage établies dans les conventions internationales auxquelles l'Espagne est partie enregistrées à la Société des Nations.

Quand la nation sera liée à d'autres pays par des traités particuliers de conciliation et d'arbitrage ceux-ci s'appliqueront en tout ce qui ne contredit pas les accords généraux.

Les conditions précédentes étant remplies, le Président de la République devra être autorisé par une loi à signer la déclaration de guerre.

Ensuite pour les traités diplomatiques :

ART. 76. — Autoriser par sa signature les décrets signés par le ministre intéressé, après consentement du gouvernement; le Président de la République pourra décider que les projets de décrets seront soumis aux Cortès, s'il les croit contraires à l'une des lois en vigueur.

Enfin pour les rapports de l'Espagne avec la Société des Nations.

ART. 78. — Le Président de la République ne pourra donner l'avis que l'Espagne se retire de la Société des Nations sans l'annoncer avec le délai préalable exigé par le pacte de cette Société, et sans une autorisation préalable des Cortès, contenue dans une loi spéciale votée à la majorité absolue.

2^o ATTRIBUTIONS D'ORDRE INTERNE.

Le Président a le pouvoir réglementaire, il fait, en vertu de l'article 79, sur la proposition du gouvernement (et bien entendu, avec son contreseing), les décrets, règlements et instructions nécessaires pour l'exécution des lois; il nomme à tous les emplois. Remarquons, en passant, que la Constitution ne lui donne pas la mission de commander l'armée (à la différence de la loi constitutionnelle française.)

En matière financière, il semble à lire le titre VIII de la Constitution, que toutes les attributions incombant normalement à l'Exécutif sont exercées ici par le Gouvernement, c'est-à-dire le Ministère, à l'exclu-

sion du Président. Mais nous croyons que, conformément à la saine doctrine du régime parlementaire, les ministres doivent faire signer au Président les projets de lois qu'ils veulent déposer, de même qu'ils doivent, par l'article 76^e lui faire signer les décrets. Or le projet de budget est un projet de loi (art. 116 qui parle de la loi du budget), donc les attributions financières du Gouvernement sont en réalité des attributions du Président.

La collaboration du Parlement est très étroite en matière financière. Le gouvernement a l'initiative de la préparation du budget. Le budget est annuel, et part du 1^{er} janvier de chaque année.

Les députés ont le droit d'amendement, mais en matière d'augmentation de crédits, toute proposition émanant des parlementaires doit être revêtue d'un nombre de signatures égal au dixième du nombre des membres des Cortès.

La Constitution a supprimé la formalité de la promulgation en ce qui concerne la loi de budget. Le Président ne peut donc en cette matière exercer un droit de veto suspensif. Cette disposition a pour but de montrer la primauté du corps issu le plus directement du vote populaire, pour ce qui est de décider des charges à imposer à la Nation.

Par exception, au principe que le gouvernement ne peut engager de dépenses au delà des autorisations données au préalable dans la loi de budget, le gouvernement peut être habilité par les Cortès en temps de guerre, à engager des dépenses sans cré-

aits. De même, il peut engager des dépenses au delà des crédits prévus, en cas de guerre, de calamité publique, ou pour exécuter un compromis international.

Le Gouvernement a également besoin de l'autorisation du parlement pour emprunter, pour aliéner, et le Parlement fixe aussi le montant annuel de la Dette flottante.

La Constitution pose les règles qui présideront à l'organisation de toute Caisse d'amortissement :

- 1^o Autonomie de la Caisse;
- 2^o Fixation précise de ses ressources;
- 3^o Détermination précise de la dette à amortir.

La Constitution confie l'examen des comptes aux Cortès qui devront déléguer cette fonction à un tribunal des Comptes organisé par une loi ordinaire.

*
* *

Dans le domaine judiciaire celui du troisième pouvoir de l'Etat, le chef de l'Exécutif a, en Espagne, des pouvoirs plus restreints qu'ailleurs, qu'en France, notamment, pour cette raison que la Constitution a veillé, comme nous le verrons, tout particulièrement à assurer l'indépendance de l'autorité judiciaire.

En France, la nomination et l'avancement des magistrats est aux mains de l'Exécutif, ce qui est une grande cause de faiblesse pour le pouvoir judiciaire. En Espagne, le pouvoir de nomination est

considérablement restreint : le Président ne peut nommer seul les magistrats.

Pour le Président du Tribunal Suprême, le chef du Corps judiciaire, le Président de la République est lié par l'avis d'une assemblée spéciale, dont une loi ordinaire fixera la composition. Ensuite, le chef du tribunal suprême gouverne l'avancement des magistrats nommés par l'Exécutif, en formulant les propositions d'accord avec les Cortès, le Gouvernement et les « assesseurs juridiques » désignés par la loi.

Le Chef de l'Etat partage de même, avec le Tribunal suprême l'exercice du droit de grâce. Le président ne peut gracier pour les délits d'extrême gravité, qu'après l'avis du tribunal suprême et sur la proposition du gouvernement.

*
* *

Ayant donné au Président de la République, par son mode d'élection, beaucoup de prestige, et par l'étendue de ses attributions, beaucoup de pouvoirs, les Constituants ont multiplié les précautions contre les abus possibles de l'autorité présidentielle. Ils ont multiplié les sanctions organisant un système qui, dit Posada (1) peut être défini à juste titre le système des *défiances*.

Le Président de la République espagnole a d'abord

(1) *Op. cit.*, p. 197.

une responsabilité politique déterminée par les articles 81 et 82, et dont nous avons déjà longuement parlé à propos notamment des prérogatives du Corps électoral.

1^o Lors d'une deuxième dissolution : possibilité de destitution par les Cortès, nouvellement élues (le corps électoral se prononce ainsi indirectement).

2^o A n'importe quel moment les Cortès peuvent proposer la destitution au collège électoral présidentiel — lequel est alors désigné à cet effet par le corps électoral de sorte que c'est encore ce dernier qui décide.

Cette responsabilité politique est donc arbitrée à peu près directement par le peuple. Dès lors, ce qui est en apparence une précaution contre le Président, est en réalité, à notre avis, une nouvelle source de prestige et de puissance pour la Présidence.

Nous ne reviendrons pas ici sur la démonstration de cette thèse, que nous avons empruntée à M. Redslob. Les Constituants Espagnols ont été logiques avec eux-mêmes : qui dit République, dit responsabilité de tous les gouvernants sans exception. C'est pourquoi le Parlementarisme basé sur l'irresponsabilité du chef de l'Etat s'accommode peut être difficilement avec la forme républicaine du Gouvernement.

Quoi qu'il en soit, il paraît bien que l'institution présidentielle présente en Espagne, eu égard à cette responsabilité politique du Président, un nouveau

trait de ressemblance avec la Présidence du Reich.

Le Président Espagnol est ensuite pénalement responsable de l'infraction délictueuse à ses obligations constitutionnelles (art. 85). C'est à la Chambre que revient la faculté d'accuser le Président de la République. L'accusation, si elle obtient le vote des trois cinquièmes des membres de la Chambre, sera portée devant le Tribunal Suprême des garanties constitutionnelles. Si celui-ci la retient, le Président cessera ses fonctions et l'affaire suivra son cours. Si l'accusation n'est pas admise la Chambre sera dissoute.

Les précédents pour la responsabilité pénale du Président Espagnol se trouvent dans les articles 19 68 et 142 de la Constitution autrichienne (jugement du Président de la Confédération par la Haute Cour Constitutionnelle à la suite de mise en accusation par l'Assemblée Fédérale).

Observons que le Président est destitué du fait même qu'il est accusé, un nouveau président est élu aussitôt et, qu'ensuite si le président accusé vient à être *acquitté*, cela n'a plus aucune importance, il n'en reste pas moins destitué.

*
* * *

La Constitution consacre un titre spécial (titre VI) au gouvernement, ou Conseil des Ministres. Elle consacre l'existence constitutionnelle du Président du Conseil des ministres qui est distingué des autres

chefs des départements ministériels par cette attribution spéciale qui lui appartient en propre, de diriger et représenter la politique générale du gouvernement. Ceci implique sans aucun doute qu'il sera investi d'une certaine autorité sur ses collègues.

CHAPITRE IV

Le pouvoir judiciaire.

La Constitution espagnole ne parle pas du pouvoir judiciaire et ne tranche pas la question de savoir s'il constitue un pouvoir distinct. Elle se borne à poser les règles générales qui doivent présider à l'organisation judiciaire en vue d'assurer notamment l'indépendance des magistrats.

Ces principes sont contenus dans le Titre VII articles 24 à 106, mais il y a des règles se rapportant à l'administration de la justice dans les articles suivants :

Article 41, alinéa 3. — Responsabilités des services publics, et alinéa 4, recours des fonctionnaires contre les actes portant atteintes à leurs droits.

Le principe placé en tête de cette matière est celui de l'Unité de juridiction. Il n'existe en Espagne qu'un seul ordre de tribunaux. Il n'y a pas comme en France de tribunaux administratifs soustraits au contrôle de la Cour suprême judiciaire. Cette unité est toutefois rompue par une juridiction spéciale, le Tribunal des Garanties Constitutionnelles, qui a

un rôle spécial et limité, comme nous verrons au chapitre suivant.

C'est donc devant les tribunaux judiciaires que seront portés les actions en responsabilité contre l'Etat, les recours des fonctionnaires et les recours en annulation contre les actes des autorités administratives.

[L'indépendance de l'ordre judiciaire est particulièrement assurée par l'institution d'un véritable chef du pouvoir judiciaire en la personne du Président du Tribunal suprême, nommé par le chef de l'Etat, mais sur la proposition d'une Assemblée spéciale dont la composition sera fixée par la loi, et investi de hautes attributions d'ordre politique et administratif.

Proposer les lois de réforme judiciaire et des codes de procédure; proposer les avancements et mutations de magistrats;

Assister avec droit de vote aux délibérations de la Commission parlementaire de la Justice.

Nous verrons, d'autre part, que les Tribunaux espagnols ont le droit d'apprécier la constitutionnalité des lois.

TROISIÈME PARTIE

LES GARANTIES

CHAPITRE UNIQUE

La déclaration des droits, les garanties et la révision de la Constitution.

C'est dans la déclaration des droits qui constitue le titre III de la Constitution que le mouvement intellectuel, dont nous avons parlé au début du présent ouvrage a marqué son empreinte de la manière la plus directe.

Il ne suffirait pas de dire que ce mouvement a inscrit dans l'organisation constitutionnelle espagnole ce principe, base de tout régime constitutionnel, que le respect de la loi doit remplacer le respect du *Roi*, fondement de la Royauté, et, ceci en Espagne particulièrement, le respect de la religion, ciment du passé historique de la nation espagnole.

Ce respect de la loi est conçu en corrélation avec la solution que ce mouvement intellectuel était porté à donner au problème *des rapports de l'individu avec l'Etat*.

On a dit (1) que l'influence dominante dans le mouvement intellectuel en question, a été la doctrine du philosophe allemand Krause, disciple de Kant et de Shelling. Cette doctrine consiste surtout à dire que la société est un organisme et que l'institution sociale est par essence organique. « Cette idée, dit M. Marvaud, se trouve déjà dans Shelling, mais à la différence de Hegel et de l'école historique allemande, Krause a fait sa place au libre arbitre en montrant simplement que le développement social est une croissance organique en rapports étroits avec le développement individuel. »

Comme nous le verrons, la déclaration espagnole des droits se rapproche beaucoup plus du nouveau type de déclaration des droits qui s'est développé après la guerre à l'exemple de la déclaration allemande, que de la déclaration française de 1789 qui avait jusqu'alors servi, en général, de modèle aux constituants de tous les pays.

Il semble bien qu'il faut voir la cause de ce rapprochement, dans l'influence du mouvement intellectuel inspiré par le « Krausisme », puis aussi dans ce fait que, comme à Weimar en 1919, en Espagne en 1931, les partis à tendances socialistes ont exercé

(1) Marvaud, *loc. cit.*, p. 324.

une action puissante et efficace sur l'élaboration des textes constitutionnels.

Or le caractère particulier de la déclaration allemande c'est premièrement qu'elle tente de combiner les concepts socialistes et individualistes.

« Jusque-là, dit M. le Professeur Gidel (1) toutes les déclarations de droits qui s'étaient inspirées des doctrines individualistes avaient considéré l'homme comme titulaire de droits inhérents à sa qualité d'homme. D'où on tirait cette double conséquence : que l'homme était maître d'agir à sa guise, et que, si l'État n'était redevable aux individus d'aucun service, il ne devait non plus se livrer à aucune immixtion dans le domaine des relations privées... »

« Dans la Constitution de Weimar, au contraire, on reconnaît que l'homme a des prérogatives individuelles, mais qu'il doit les mettre au service de la collectivité. Telle est la formule nouvelle qui figure dans la déclaration des droits. Qu'il s'agisse de la liberté, de la propriété, de la formation intellectuelle de l'homme, on retrouve partout l'idée de fonction sociale de l'homme. Les libertés individuelles sont étroitement limitées par le devoir de collaborer au bien public. Telle est la marque caractéristique de la déclaration des droits de Weimar. »

« On peut d'ailleurs suivre cette idée. L'homme a le droit de travailler, mais il en a aussi le devoir. Cette obligation qui avait été prévue à l'article 1^{er},

(1) *Cours de Doctorat*, 1928-1929, p. 228.

alinéa 1 de la loi de socialisation du 25 mars 1919 est devenue l'article 163 de la constitution du Reich. Tout allemand, est-il dit, a, sans préjudice de sa liberté personnelle, le devoir naturel d'employer ses forces intellectuelles et physiques, conformément à l'intérêt de la collectivité ». Mais parce que l'individu a le devoir de travailler au profit de la collectivité, l'État est tenu à un certain nombre de devoirs au profit des particuliers, l'État doit donner du travail (art. 157), il doit payer le travail le cas échéant, fournir les moyens d'existence nécessaires. D'où le maintien pour l'individu du droit au travail, à la protection du travail, article 157 à 160. L'article 163, alinéa 2 dit en particulier que la possibilité doit être donnée à tout allemand de gagner sa vie par un travail productif et que, au cas où une occupation convenable ne peut lui être procurée, on lui attribuera les moyens d'existence nécessaires. »

« Et en ce qui concerne la notion de propriété on retrouve également la marque de la même idée. »

« Il est dit, dans la constitution de Weimar, que l'individu n'a pas seulement le droit, mais aussi le devoir de travailler. En revanche l'État a certaines obligations à son égard. »

« Mais est-ce que l'individu est libre de disposer du produit de son travail? Non plus. Comme sa force de travail, l'individu doit mettre sa propriété au service de la collectivité. Et la même idée de fonction sociale qui a conduit à restreindre la liberté de travailler ou de ne pas travailler conduit à poser la

propriété comme siège d'obligations (art. 153 de la Constitution de Weimar). »

La propriété subit, dans la déclaration de Weimar, certaines restrictions. Elle subit d'abord la restriction classique qui figure même dans nos déclarations individualistes celle qui concerne l'expropriation pour cause d'utilité publique (art. 153, alinéa 2). De plus la constitution contient une autre obligation à la charge du propriétaire; le propriétaire du sol a le devoir de le cultiver, de l'exploiter (art. 153, alinéa 3). Le droit d'héritage est garanti comme une manifestation du droit de propriété (art. 154), mais cette disposition de principe ne s'oppose pas à ce que la transmission de l'héritage soit réglementée et fasse l'objet de charges fiscales. C'est ainsi qu'une loi successorale qui supprimerait la vocation successorale illimitée pour la borner à un certain degré n'aurait rien d'inconstitutionnelle. Et la constitution prend le soin de dire que si l'héritage est maintenu, c'est dans les limites des lois. L'État a donc le droit de prélever les impôts qu'il juge à propos, sur les successions. Une autre restriction à la propriété résulte encore de l'article 155 alinéa 13 qui déclare que « l'augmentation de valeur du fonds acquise à l'immeuble sans investissement du travail ou du capital, doit profiter à la collectivité ». Enfin l'article 155 confère au Reich la faculté de prendre, au regard des entreprises économiques privées des mesures diverses afin d'assurer la prise en considération des intérêts généraux de la collectivité. Et

l'un des moyens les plus énergiques qui est prévu c'est celui de l'expropriation des entreprises privées au profit de la collectivité, sous indemnité. »

Telles sont les atteintes portées au droit de propriété qui marquent bien le caractère de fonction sociale de ce droit et qui marquent aussi la différence qui existe entre la déclaration de Weimar et les autres déclarations.

On ne peut pas trouver un précédent à une telle orientation dans la Constitution française de 1848. Celle-ci se réfère, comme les déclarations antérieures, aux droits de l'individu. Il s'agit, dit le préambule de droits antérieurs et supérieurs aux lois positives. Il n'y a aucune indication précise de devoirs quelconques assignés à l'individu. C'est seulement à la charge de la République qu'il existe des devoirs précis. C'est là le seul élément social qui apparaît dans cette déclaration : à défaut du droit au travail et à l'assistance (c'est-à-dire l'obligation pour l'État de procurer l'un et l'autre) proposé, non voté (amendement Mathieu, 14 septembre (1), le devoir pour l'État d'employer les bras inoccupés, de fournir des secours aux enfants abandonnés (art. 13). C'est seulement dans cette mesure que, à côté du droit individuel, apparaît ainsi le droit social (2).

On retrouve au contraire, dans le titre III de la Constitution espagnole, des textes qui répondent

(1) *Moniteur* du 15 septembre 1848, p. 2453.

(2) De Geouffre de la Pradelle, *Cours de Droit Constitutionnel*, Paris, Pedone, 1912, p. 528.

aux articles 153 et suivants de la Constitution allemande.

L'article 163 de Weimar : le devoir de travailler est transcrit dans l'article 46 :

« Le travail, sous ses formes diverses, est une obligation sociale et jouira de la protection de l'État. »

2° L'article 153 de Weimar : La propriété fonction, a un écho dans l'article 44 : « Toute la richesse du pays, quel que soit son propriétaire est subordonnée aux intérêts de l'économie nationale..... »

Notons que les Cortès constituantes avaient repoussé une suggestion. Celle-ci était vraiment en contradiction absolue avec toutes les conceptions libérales et démocratiques, même celles imprégnées de tendances socialisatrices : elle consistait à rédiger un texte formulant comme suit les « devoirs personnels » du citoyen : « La loyauté et l'obéissance à l'État sont le devoir primordial de tout Espagnol ».

« Je ne sais pas, dit Posada (1) comment ceci pourra fraterniser avec la proclamation des libertés essentielles, comme la liberté religieuse, celle de la chaire et la liberté syndicale..... Dans un État totalitaire, fasciste, on comprend semblable formule comme règle, mais dans un État comme l'État espagnol, quand on venait de détruire une dictature, en présence de l'attitude courageuse des hommes très cultivés de notre Université, on ne s'explique pas

(1) *Op. cit.*, p. 112.

comment on pourrait préconiser des formules semblables ».

En repoussant cette suggestion, les Constituants espagnols ont montré qu'ils restaient attachés, toutefois avec la même réserve que les Constituants de Weimar, aux principes libéraux qui sont à la base de toutes les constitutions démocratiques modernes.

D'autre part comme la Constitution du Reich, la constitution espagnole contient tout un programme destiné à guider l'activité du législateur futur, en ce qui concerne les divers aspects de la vie sociale :

La famille, (art. 43).

Le régime des forces de la production (Ici on ne trace pas au législateur la voie à suivre, on lui laisse seulement la faculté, s'il le juge utile, de socialiser la propriété. L'avènement d'un régime socialiste ne pourra pas être considéré comme inconstitutionnel).

La protection des travailleurs;

L'enseignement public.

La Constitution règle d'autre part, le statut des ordres religieux, ce qui aurait dû plutôt faire l'objet d'une loi ordinaire, prise en application des principes constitutionnels consacrés en matière de liberté religieuse.

Nous n'avons pas, d'ailleurs, à en dire davantage sur le contenu du Titre III de la Constitution en ce qui concerne l'organisation de la vie sociale et la solution donnée au problème religieux, qui se posait en Espagne avec l'acuité que l'on sait.

Nous bornant au point de vue strictement juridique, nous examinerons seulement, en quelques lignes, quelles sont les solutions adoptées en ce qui concerne les différentes libertés *classiques*.

L'égalité bénéficie, d'abord, d'une place de faveur; elle est en tête (1), ensuite, d'une formule très compréhensive. En effet, indépendamment de la race et de la religion, qui sont le plus souvent choisies comme exemples d'éléments excluant toute inégalité, la Constitution espagnole énonce aussi la filiation, ce qui semble impliquer la suppression de la distinction entre enfants légitimes et illégitimes, et le sexe.

Les libertés à l'exception de la liberté du travail et du droit de propriété individuelle dont nous avons déjà parlé, sont traitées dans un esprit très libéral, même celles dans lesquelles domine l'aspect social (2) qui sont quelquefois appelées libertés de propagande (3).

La liberté individuelle est très sérieusement garantie par quatre articles : 28, 29, 30, 31.

L'article 28 pose le principe *nulla poena sine lege* et interdit l'institution par l'exécutif de tribunaux extraordinaires, de commissions mixtes, etc... (nul ne pourra être jugé que par le juge compétent, etc.....)

L'article 29 prohibe les arrestations arbitraires et prescrit que tout individu arrêté doit être remis à

(1) Comme dans la déclaration française de 1793. Voir à ce sujet les observations de Duguit, *Manuel*, p. 226.

(2) Sur cette expression voir Hauriou, *Principes de droit public*, 2^e édition, Paris, Sirey, 1916, p. 491.

(3) De Geouffre de la Pradelle, *op. cit.*, p. 547.

l'autorité judiciaire dans les vingt-quatre heures.

L'article 30 exclut l'extradition pour crimes politiques ou, ajoute le texte, sociaux (propagande socialiste ou autre).

L'article 31 règle la liberté d'aller et de venir pour les Espagnols et la liberté d'immigration. Pour les étrangers il reconnaît la liberté d'immigration soit pour l'émigration et l'immigration, il prévoit des restrictions possibles par la loi, restrictions qui ne doivent pas aller jusqu'à la suppression complète puisque la liberté est le principe.

L'expulsion devra être réglementée par la loi; il ne devra donc pas y avoir d'arbitraire administratif. L'inviolabilité du domicile est la conséquence même de la liberté individuelle. Elle est prononcée par l'article 31 qui pénétrant dans des détails d'ordinaire réservés au législateur, pose certaines stipulations relatives aux perquisitions.

L'inviolabilité de la correspondance est placée sous la protection de l'autorité judiciaire, principe que le législateur ordinaire ne peut pas modifier.

La liberté de conscience et des cultes, ne peut être restreinte par le législateur que pour des motifs tirés du souci de satisfaire aux exigences de la morale publique. Mais les manifestations religieuses ne peuvent avoir lieu en public qu'avec l'autorisation du gouvernement, ce qui est normal (art. 27).

L'article 34 garantit d'une manière très libérale la liberté d'opinion et la liberté de la presse.

Le législateur ne peut pas recourir à la censure

préalable. Il ne pourra établir ni la saisie, ni la suspension des journaux par la voie administrative. C'est l'exclusion du régime de police pour la presse.

La Constitution espagnole pose le principe de la liberté dans l'enseignement public (art. 48, alinéa 3) mais elle subordonne à l'autorisation administrative l'enseignement privé (art. 49). En revanche, elle détermine très largement les devoirs de l'Etat en matière d'enseignement public; gratuité, obligation, laïcité de l'enseignement primaire; le principe de l'aide unifiée est également posé; le législateur devra prendre les mesures nécessaires pour faciliter à tous les Espagnols, quelle que soit leur situation de personne, l'accès à tous les degrés de l'enseignement, mais la Constitution ne dit pas dans quel délai.

Les articles 38 et 39 affirment, l'un, la liberté de réunions, les réunions en plein air et les manifestations pouvant seules être réglementées par le Législateur, l'autre, la liberté d'association, le législateur ayant à cet égard un large pouvoir de réglementation sous réserves de prescrire l'inscription des associations et des syndicats sur un registre public (interdiction des sociétés secrètes).

L'article 35 définit le droit de pétition.

Enfin le pouvoir constituant a rangé parmi les droits publics, le principe de l'égalité de l'électorat pour les Espagnols des deux sexes (art. 36).

*
* *

On voit, par la forme même que revêtent les prescriptions inscrites dans la Constitution au sujet des droits des Espagnols, que le Titre III consacré à cette matière ne constitue pas une simple déclaration des droits, mais une détermination relativement précise des limites du pouvoir législatif, vis-à-vis de l'activité individuelle. Il s'agit ici plutôt de garanties positives des droits que de déclaration proprement dite, c'est-à-dire énoncé théorique d'une certaine philosophie du pouvoir étatique.

La Constitution espagnole a, en réalité, consacré d'une manière beaucoup plus complète que la Constitution de Weimar, notamment, les éléments essentiels du système moderne des déclarations des droits. Ces éléments sont au nombre de trois :

1^o Caractère écrit des règles constitutionnelles relatives aux droits publics individuels;

2^o Caractère rigide de ces règles, c'est-à-dire distinction entre les lois constitutionnelles, notamment celles contenant les dispositions relatives à l'ordre individualiste et les lois ordinaires;

3^o Organisation d'une sanction contre la violation des règles constitutionnelles écrites et rigides par le législateur ordinaire.

Le système des déclarations écrites a donc pour origine ce mouvement qui consiste dans la rédaction

du statut juridique de l'Etat et des règles qui limitent son autorité du côté des individus; ce mouvement n'est que la réalisation du principe démocratique, principe d'après lequel les pouvoirs qu'a l'Etat lui appartiennent à raison de la mission qu'il a à remplir à l'égard des individus dont il se compose. De là découlent les éléments essentiels du système dont il s'agit.

Les déclarations seront, si l'on veut, des proclamations de principe, mais elles seront alors complétées par des garanties des droits, et le résultat final sera le même, en dernière analyse, que si les déclarations étaient elles-mêmes des lois proprement dites. Il faut que les dispositions relatives aux libertés soient des lois véritables, des lois écrites, précises, limitant les pouvoirs étatiques. Aussi le système s'appuie sur le principe moderne que l'on appelle le principe de la légalité; ce principe, c'est en somme le règne de la loi, la répudiation de l'arbitraire. La légalité signifie que la loi écrite s'impose au respect de tous tant qu'elle n'est pas régulièrement abrogée par l'autorité compétente.

Comme la limitation des pouvoirs étatiques doit être complète, on verra établir la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires. On organise pratiquement cette distinction en décidant que certaines lois, savoir les lois constitutionnelles ne pourront pas être changées de la même façon que les lois ordinaires. Il y aura pour les lois constitutionnelles une procédure spéciale, qu'on appelle

la procédure de révision. Par suite, on distinguera deux pouvoirs, le pouvoir constituant, autorité compétente pour modifier les lois constitutionnelles, et le pouvoir législatif qui ne peut faire que des lois ordinaires. Par le fait même, il y aura dans les pays où existe la procédure de révision et où, par conséquent, la Constitution est, comme l'on dit, rigide, une hiérarchie entre deux sortes de lois : une loi ordinaire pourra bien défaire ce qu'une loi ordinaire aura fait, mais une loi ordinaire ne pourra pas modifier ce qui a été fait par une loi constitutionnelle. Grâce à cette hiérarchie, le législateur voit bien son activité limitée par la loi supérieure, et notamment par la déclaration et les garanties des droits. C'est cette condition essentielle du système qui a été consacrée dans la généralité des nations européennes et américaines et que nous retrouvons dans la Constitution espagnole de 1931.

Enfin, la hiérarchie entre les deux sortes de lois entraînant la conformité obligatoire de la loi ordinaire aux règles constitutionnelles, il faut de toute nécessité une sanction qui vienne s'appliquer en cas de non-conformité; cette sanction n'existe pas toujours sous la forme achevée du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois dans les pays européens. Elle est consacrée aux Etats-Unis d'Amérique et dans certaines nations de l'Europe. Nous aurons à nous demander sous quelle forme elle existe dans la République espagnole.

*
* *

La révision de la constitution est réglée de la manière suivante par le titre IX, article 125 :

1^o INITIATIVE.

Il y a deux étapes :

D'abord une proposition indiquant d'une façon concrète l'article ou les articles à supprimer, modifier ou compléter.

Cette proposition ne peut émaner que du Gouvernement : Président de la République avec le contre-seing du Cabinet; ou du quart des membres du Parlement.

Dans le premier cas, c'est la majorité (le cabinet étant pris par définition dans les groupes ayant la majorité aux Cortès). Dans le second cas, c'est la minorité qui déclanche la procédure.

Il faut que cette proposition franchisse une deuxième étape pour être mise en délibération : elle doit, en effet, être votée par les Cortès, suivant la procédure législative ordinaire, avec toutefois une importante différence : le vote doit avoir lieu aux deux tiers des députés en exercice, ceci pendant les quatre premières années depuis l'entrée en vigueur de la constitution; à la majorité absolue ensuite. La proposition étant soumise à la procédure législative ordinaire, le Président de la République pourra

exercer son droit de provoquer une deuxième délibération.

2^o LA RÉVISION PROPREMENT DITE.

La proposition étant accueillie à la majorité requise, le pouvoir constituant se trouve saisi. Ce pouvoir, c'est indirectement le peuple, le corps électoral. En effet, les Cortès sont dissoutes automatiquement, et une nouvelle chambre est élue. Evidemment, la question de la réforme de la Constitution se trouvera posée au cours des élections générales qui ont lieu ainsi. Cependant l'Assemblée qui va être élue fonctionnera aussi comme Chambre ordinaire, de sorte que les électeurs ne doivent pas se prononcer exclusivement sur le problème constitutionnel.

Les nouveaux Cortès devront avoir pour première tâche de délibérer sur la proposition de révision. Il n'y a qu'une condition : question de majorité pour le vote; la Constitution ne dit pas si le texte est soumis à la promulgation. En tous les cas, il n'est certainement pas susceptible d'être l'objet d'une demande présidentielle de seconde délibération; cette procédure ne vise que les lois votées par la Chambre. Or, en l'espèce, les Cortès fonctionnent non comme « chambre » mais comme Assemblée Constituante.

*
* *

La Constitution Espagnole a soigneusement organisé la sanction des violations de la constitution;

des précautions très effectives sont prises contre les lois inconstitutionnelles.

Les libertés individuelles sont ainsi protégées contre l'arbitraire du législateur; nous verrons qu'il existe aussi une sorte de recours constitutionnel contre les atteintes aux droits individuels commises par l'exécutif ou même par le judiciaire, recours qui se surajoute aux procédures normales même devant les tribunaux ordinaires, civils ou administratifs.

Ce qu'il y a de remarquable dans la Constitution espagnole, à cet égard, c'est que cette constitution réalise ici une combinaison des deux systèmes de contrôle judiciaire de constitutionnalité actuellement pratiqués.

Jusqu'à ce jour, les pays qui ont institué ce contrôle se divisent en deux catégories : dans les uns, ce contrôle est dévolu aux tribunaux en général, soit à tous, soit à certains d'entre eux, mais en tous cas à des tribunaux non spécialisés. Dans les autres, le contrôle de constitutionnalité est dévolu à des tribunaux spécialisés.

Les Etats-Unis appartiennent à la première catégorie. La Constitution américaine est muette sur le pouvoir des tribunaux de contrôler la constitutionnalité des lois, mais ce pouvoir leur a été reconnu très rapidement par la jurisprudence de la Cour suprême, sur la base de la supériorité de la loi constitutionnelle sur la loi ordinaire et de l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis des autres pouvoirs.

On croit très souvent que seule la Cour suprême

a le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois. C'est une erreur. Ce pouvoir appartient également aux Etats particuliers, mais surtout depuis que le contrôle judiciaire est en butte à une certaine impopularité, il arrive souvent que les tribunaux inférieurs reculent devant la responsabilité qui s'attache à prononcer l'inconstitutionnalité à telle ou telle disposition législative. Si bien qu'en fait, la question est fréquemment tranchée par la Cour suprême au lieu de l'être par d'autres tribunaux. Mais ce n'est pas une prérogative exclusive de cette haute juridiction; c'est un pouvoir qui appartient de droit commun à tous les tribunaux.

Pour que ce pouvoir puisse s'appliquer, il faut que la question se pose à propos d'un procès entre particuliers. Il n'y a pas une action organisée contre la loi inconstitutionnelle. On n'agit pas en inconstitutionnalité par voie d'action mais par voie d'exception, l'une des parties prétendant que la disposition dont son adversaire se prévaut est inconstitutionnelle et doit, comme telle, être déclarée non valable.

Le juge qui prononce une décision d'inconstitutionnalité se borne à écarter l'application de la disposition invoquée, mais il ne l'annule pas; il la laisse subsister. La portée de la décision est néanmoins très grave en raison de la puissance reconnue aux précédents, dans les pays anglo-saxons. Si donc, théoriquement la loi inconstitutionnelle subsiste, pratiquement, quand elle a fait l'objet d'une déclaration d'inconstitutionnalité, elle a perdu toute

efficacité. A tel point que les auteurs des compilations de statuts, écartent de leur recueil les textes qui ont été ainsi censurés.

L'exception d'inconstitutionnalité, opposable devant tous tribunaux, est consacrée en Espagne par l'article 100 de la Constitution.

« Quand un tribunal de justice sera appelé à faire application d'une loi qu'il estime contraire à la Constitution, il suspendra la procédure et prendra l'avis du Tribunal des garanties constitutionnelles. »

On voit la différence existant entre le système espagnol et le système américain. Dans l'un et l'autre pays, l'exception d'inconstitutionnalité peut être invoquée devant les tribunaux, mais tandis qu'aux Etats-Unis, le tribunal de l'exception statue sur celle-ci même au fond et prend lui-même la décision, en Espagne, il se contente d'examiner, si elle est ou non recevable et s'il l'accueille, il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que le Tribunal spécialisé dans le contrôle de la Constitutionnalité se soit prononcé sur le fond.

Remarquons que cette différence n'est pas bien grande en réalité. Pour décider si l'exception doit être admise, le Tribunal ordinaire doit bien trancher lui-même une première fois le point de savoir si la loi est ou non inconstitutionnelle. La différence se ramène en définitive à ceci que le Tribunal en question ne peut pas fournir un avis définitif et qu'il est obligé de saisir le Tribunal spécialisé.

Au deuxième groupe de pays se rattache une

série d'Etats, qui ont organisé un contrôle de la constitution par voie d'action. Ces pays écartent alors le contrôle par voie d'exception. Il faut ici distinguer le cas des Etats Unitaires de celui des Etats fédéraux. Dans ces derniers la hiérarchie des lois constitutionnelles et des lois ordinaires se présente d'une manière particulière. Cette idée se pose avant tout sous l'aspect d'un conflit entre les Etats particuliers et le pouvoir central. Dans l'Etat fédéral l'idée de la hiérarchie des lois a donc une importance toute spéciale.

C'est pourquoi, dans certains Etats fédéraux on a consacré des dispositions très énergiques pour maintenir les Etats particuliers dans les limites de leur compétence et l'individu s'est trouvé bénéficier de ces dispositions pour la protection de ses libertés. Ainsi en est-il en Suisse. On sait que dans ce pays les particuliers peuvent agir par voie d'action contre les lois cantonales qui portent atteinte à leurs droits garantis par la Constitution. Au Mexique on est même allé plus loin dans cette voie : la procédure dite de l'*Amparo* (1) établie par la Constitution du 5 février 1857, titre I^{er}, article 10 est une action en annulation portée devant les Tribunaux fédéraux de district ou la Cour suprême fédérale qui peut être dirigée non seulement contre les lois inconstitutionnelles des Etats membres, mais aussi contre les lois fédérales inconstitutionnelles et en général

(1) Conf. Bermudez, *De la procédure d'Amparo au Mexique*. Thèse Paris, 1914.

contre tout acte émanant d'une autorité quelconque. Cette action appartient à tout individu qui peut se plaindre d'une violation caractérisée de ses libertés individuelles.

La Constitution Espagnole institue un recours analogue :

Art. 124. — Un Tribunal des garanties constitutionnelles qui aura compétence pour statuer sur :

.
b) Le recours en protection (Amparo) des garanties individuelles, quand la réclamation devant d'autres autorités aura été inefficace.

D'autre part, même dans les Etats Unitaires, il y a parfois un pouvoir compétent pour annuler les lois inconstitutionnelles sur une action intentée par un particulier. Nous voulons parler du système de contrôle politique de constitutionnalité qui a existé en France avec le Sénat de l'an VIII et le Sénat conservateur de 1852.

Dans la Constitution française de l'an VIII et sur l'inspiration de Sieyès, une Assemblée politique, le Sénat, statuait sur la constitutionnalité des lois, à la requête du gouvernement ou du Tribunat (Assemblée politique à laquelle était dévolue la délibération des lois) et après 1807 (date à laquelle fut supprimé le Tribunat) à la requête des simples citoyens.

D'après la Constitution de 1852 au contraire le Sénat était saisi de plein droit; aucune loi ne pouvait être promulguée sans lui avoir été préalablement

soumise. Dans les deux régimes constitutionnels où cette institution a fonctionné, la dépendance du Sénat à l'égard de l'exécution impériale avait peu à peu fait dégénérer en simple formalité l'examen de la constitutionnalité.

Dans les constitutions récentes, la Tchécoslovaquie fournit le type du contrôle de la constitutionnalité par voie d'action devant un Tribunal spécialisé, organisé dans un pays unitaire; l'Autriche fournit un exemple similaire, mais dans un Etat à forme fédérale.

En Tchéco-Slovaquie, le contrôle judiciaire est interdit. Ce contrôle est dévolu au Tribunal constitutionnel tchéco-slovaque, tribunal de sept membres dont quatre appartiennent au corps judiciaire.

D'après la loi préliminaire du 29 février 1920, le Tribunal constitutionnel se compose en effet de sept membres pourvus chacun d'un suppléant nommé dans les mêmes conditions que le titulaire.

Le paragraphe 1^{er} de la loi du 9 mars 1920 prescrit que les fonctions de membre non suppléant du Tribunal ne peuvent être exercées que par des personnes versées dans le droit et éligibles au Sénat, qui ne sont membres ni du Sénat ni de la Chambre des Députés, ni de la diète subcarpathique; sont éligibles au Sénat les citoyens âgés de 45 ans accomplis et qui n'ont pas été privés du droit de vote.

Trois membres sont désignés par des corps politiques : la Chambre des Députés, le Sénat et la Diète subcarpathique qui choisissent chacun trois candi-

dat. Le Président choisit trois juges : un dans chacun des groupes présentés. Les autres membres sont choisis par les corps judiciaires : la Cour Suprême administrative, la Cour de Cassation qui envoient chacune deux membres. La même procédure est suivie pour les membres suppléants. La diète subcarpathique n'ayant pas encore été organisée c'est le Président de la République qui nomme les membres qui devraient être proposés par elle. Comme on voit, les corps judiciaires ont la prépondérance.

Les membres du tribunal tchéco-slovaque sont élus pour dix ans. Leurs fonctions sont incompatibles avec celles de député et de sénateur. La loi ne prévoit pas la destitution des juges, en cas d'indignité ou d'incapacité; il n'y a d'autre solution possible que la démission donnée par l'intéressé.

Le Tribunal n'a pas de sessions périodiques; il se réunit lorsqu'il est saisi d'un recours portant sur une question de sa compétence. Il se réunit aussi pour se constituer, à chaque renouvellement de son personnel.

La loi détermine enfin un certain quorum. La procédure fait l'objet de longues dispositions.

Le recours devant le tribunal constitutionnel est un recours objectif en ce sens qu'il n'y a pas à justifier personnellement d'un intérêt lésé ou d'un droit violé pour mettre en mouvement l'activité dudit tribunal. Mais ce recours n'appartient pas à tout le monde. La saisine du tribunal n'est réservée qu'à un petit nombre de personnes. Le recours porte dans la

loi du 9 mars 1920 le nom de proposition. Peuvent seuls présenter une proposition relative au recours en inconstitutionnalité : 1^o la Cour de cassation; 2^o la Cour suprême administrative; 3^o le tribunal électoral; 4^o la Chambre des députés; 5^o le Sénat; 6^o la Diète subcarpatique.

Il y a, dans la constitution tchéco-slovaque, un organe qui porte le nom de comité permanent. Il est composé de seize députés et de huit sénateurs désignés pour un an par leurs collègues. Ce comité siège dans l'intervalle des sessions du Parlement, en cas de dissolution des Chambres ou d'expiration de leur mandat. Il exerce les pouvoirs normalement dévolus au Parlement et notamment le pouvoir législatif, sauf certaines restrictions. Toutes les mesures prises par ce comité permanent doivent être soumises au Tribunal constitutionnel pour examen de leur constitutionnalité. C'est le gouvernement qui a le pouvoir de déclancher le contrôle, mais ce pouvoir n'est pas discrétionnaire : le gouvernement est obligé de déférer à la vérification du Tribunal constitutionnel toute décision du comité permanent constituant une loi provisoire.

Dans le système tchéco-slovaque, il n'y a donc pas une garantie mise au profit de tout intéressé contre les abus du pouvoir législatif. Le contrôle dont il s'agit est plutôt un contrôle quasi politique exercé dans des formes juridictionnelles. Toutefois, le fait d'avoir donné aux organes suprêmes de l'ordre judiciaire le pouvoir de présenter un recours en incons-

titutionnalité, aboutit indirectement à ouvrir aux particuliers l'accès de la Cour. En effet, ces organes supérieurs de l'ordre judiciaire présentent ce recours d'inconstitutionnalité suivant une procédure dont ils arrêtent eux-mêmes le règlement et dans ce règlement, ils peuvent prescrire que le recours d'inconstitutionnalité sera présenté si un particulier dépose une requête à cet effet.

Le Tribunal constitutionnel tchéco-slovaque a deux chefs de compétence. D'après la loi préliminaire de 1920 c'est lui qui décide si les lois de la République tchéco-slovaque et les lois de la Diète subcarpathique satisfont aux conditions de l'article 1^{er}... ». Cet article 1^{er} pose deux principes : 1^o les lois ordinaires ne doivent pas contredire la constitution ni les lois qui la modifient et la complètent; 2^o les lois désignées comme constitutionnelles doivent être élaborées suivant la procédure fixée par l'acte constitutionnel.

Il semble donc qu'il y ait deux contrôles l'un portant sur la vérification de la constitutionnalité de la loi ordinaire par rapport aux lois constitutionnelles; l'autre portant sur la régularité de confection des amendements constitutionnels eux-mêmes. Des controverses s'élèvent sur la distinction entre ces deux recours. En Tchéco-Slovaquie, en effet, il n'y a pas de pouvoir constitutionnel distinct du pouvoir législatif ordinaire. Ce sont les organes législatifs ordinaires qui font les lois constitutionnelles sous trois conditions de forme prévue par la constitution

tchéco-slovaque, savoir : 1^o une majorité des 3/5^e de tous les membres est nécessaire dans chaque Chambre pour la modification de la constitution; 2^o le vote concordant des Chambres est toujours nécessaire pour une loi constitutionnelle (art. 42); 3^o la loi dont il s'agit doit être désignée sous l'étiquette « constitutionnelle ». Ainsi une proposition présentée comme toute autre proposition de loi ordinaire peut être en contradiction avec la constitution mais si elle est adoptée avec la majorité requise et si elle est pourvue du titre de loi constitutionnelle, elle ne sera pas susceptible d'être critiquée.

En présence d'une loi suspecte d'inconstitutionnalité, le tribunal constitutionnel examine si le texte a été voté conformément à la procédure prévue par la constitution pour les lois ordinaires; il étudie ensuite le point de savoir s'il est conforme aux dispositions de la constitution; s'il y a contrariété de fond, le tribunal recherche alors si la loi incriminée a été votée ou non à la majorité des 3/5^e et si elle peut être ainsi considérée comme une loi constitutionnelle; dans l'affirmative la validication s'impose.

Le tribunal constitutionnel a le pouvoir d'annuler la loi inconstitutionnelle, en tout ou en partie, suivant que ses dispositions peuvent être ou non dissociées. L'arrêt a un effet rétro-actif. Il supprime la loi *ab initio* et rend, par là même, caducs les actes juridiques qui ont été fondés sur elle. Pour limiter les troubles attachés à cette caducité, un délai de trois mois est prévu par la loi organique de 1920.

La Constitution tchéco-slovaque a fait, comme on voit, œuvre très complète en ce qui concerne le contrôle de la constitutionnalité, en organisant un système de vérification politico-juridictionnel soigneusement étudié.

En Autriche, nous sommes dans un État fédéral : le Tribunal composé d'une manière analogue est entièrement nommé par les Corps politiques (par moitié par chacune des deux assemblées législatives). En outre, il a des attributions plus variées.

En dehors du contrôle de la constitutionnalité, il statue sur :

La responsabilité du Président et des Ministres fédéraux et sur celle des gouvernants des Pays;

Le contentieux électoral;

La légalité de règlements administratifs;

Les conflits d'attributions entre les divers ordres de tribunaux, fédéraux et des pays, judiciaires et administratifs.

En matière d'inconstitutionnalité, il est juge exclusif. Les tribunaux ordinaires ne peuvent se faire juges de la validité des lois (art. 89). Il est saisi soit par le gouvernement fédéral, soit par le gouvernement des pays.

La Constitution espagnole, article 121, établit un tribunal des Garanties constitutionnelles qui ressemble surtout au tribunal Tchécoslovaque (1).

(1) Sur les différentes phases par lesquelles a passé l'idée du contrôle juridique de la constitutionnalité à la Commission juridique, puis à la Commission de Constitution des Cortès, voir Posada, *op. cit.*, p. 217.

Composition (art. 122).

Un président qui peut être député.

Le président du haut Corps consultatif de la République dont il est question à l'article 93.

Le président du Tribunal des comptes de la République.

Deux députés élus librement par les Cortès.

Un représentant de chacune des régions espagnoles, élu dans la forme fixée par la loi.

Deux membres élus par tous les collèges d'avocats de la République.

Quatre professeurs des Facultés de droit, désignés suivant la même procédure, entre toutes les Facultés d'Espagne.

M. d'Ascoli note, au sujet de cette composition la tendance fédéraliste qui se manifeste dans l'admission, au sein de cette juridiction, des représentants des régions. Ce qu'il y a de plus caractéristique encore, à notre avis, c'est la présence dans cette cour d'hommes politiques : indépendamment du Président, il y a obligatoirement deux députés élus par les Cortès. La constitution tchécoslovaque exclut tous les parlementaires. La constitution autrichienne admet au contraire la présence de quatre parlementaires (sur les 12 membres de la Cour) mais consultativement il est vrai. La présence des parlementaires dans le Tribunal chargé du contrôle de la Constitutionnalité est de nature à donner un caractère politique à cette juridiction, ce qui peut être préjudiciable à son autorité.

La nomination des membres non parlementaires, étant toutefois retirée aux Cortès et confiée à des corps non politiques, l'indépendance du tribunal est mieux assurée, dans une certaine mesure qu'avec le système autrichien (élections par le Parlement de tous les membres du Tribunal sans exception).

La Constitution (art. 124) renvoie à la loi ordinaire pour ce qui est des immunités et prérogatives des membres du Tribunal, de même, implicitement, quant à son fonctionnement et aux effets des décisions qu'il prononcera.

L'article 121 définit ses attributions de la manière suivante :

Art. 121. — Il est établi, avec juridiction s'étendant à tout le territoire de la République, un Tribunal des garanties constitutionnelles, qui aura compétence pour statuer sur :

- a) Le recours en inconstitutionnalité des lois ;
- b) Le recours en protection (amparo) des garanties individuelles, quand la réclamation devant d'autres autorités aura été inefficace;
- c) Les conflits de compétence législative et tout autre s'élevant entre l'État et les régions autonomes, et ceux de ces régions entre elles;
- d) L'examen et l'approbation des pouvoirs des délégués qui, conjointement avec les Cortès, élisent le Président de la République;
- e) La responsabilité pénale du chef de l'État, du Président du Conseil et des Ministres;

f) La responsabilité pénale du président et des magistrats du Tribunal suprême et du Procureur de la République.

Le Tribunal est donc à la fois, dit Posada :

1^o Un tribunal constitutionnel dans les cas de recours pour inconstitutionnalité des lois (art. 121 *a* et de protection des garanties individuelles « quand dit l'article 121 *b*, la réclamation devant les autres autorités aura été inefficace »; 2^o Un tribunal des conflits, car il connaîtra des conflits de compétence législative, et tous autres surgissant entre l'État et les régions autonomes et entre ces dernières (art. 121 *c*); 3^o un Tribunal de juridiction électorale pour l'examen et l'approbation des pouvoirs des délégués, qui, conjointement avec les Cortès, élisent le Président de la République (art. 121 *d*), et 4^o un tribunal de poursuite des hautes responsabilités, savoir la responsabilité pénale du Chef de l'État, du Président du Conseil et des Ministres (art. 121 *e*), du Président, des magistrats du Tribunal suprême et du Procureur (fiscal) de la République (art. 121 *f*).

La Constitution détermine dans l'article 123 qui est compétent pour s'adresser au tribunal de garanties constitutionnelles. Ce sont : 1^o le ministère public; 2^o les juges des tribunaux dans le cas de l'article 100; 3^o le gouvernement la République ; 4^o les régions espagnoles; 5^o toute personne, individu ou collectivité, bien que non directement lésée. En outre, on doit se rappeler que, suivant l'article 100,

quand un tribunal judiciaire a à appliquer une loi qu'il juge contraire à la Constitution, il suspendra la procédure et adressera une demande d'avis au tribunal des garanties constitutionnelles.

La manière dont la constitution a réglé la question du contrôle de la constitutionnalité est une nouvelle marque de cet esprit de défiance que Posada a bien signalé (1), esprit engendré par le souvenir des abus et défauts des régimes antérieurs et tout spécialement de la dictature. Dans ce domaine la Constitution espagnole s'écarte de la constitution de Weimar, son modèle habituel qui comme l'on sait ne contient aucune disposition sur le contrôle judiciaire de la constitutionnalité.

(1) Voir notamment *op. cit.*, p. 246.

Conclusion.

Posada affirme que la Constitution de 1931 signifie et réalise l'écrasement dans l'État officiel des « Obstacles traditionnels », c'est-à-dire la défaite définitive des conceptions qui refusaient de reconnaître la souveraineté exclusive du peuple, et qui avaient tour à tour triomphé dans les constitutions antérieures autocratiques et empêché le succès des régimes libéraux qui avaient existé dans l'intervalle de ces constitutions autocratiques.

La victoire du mouvement nationaliste se traduisant par l'application désormais sans entrave de principes démocratiques, arrive précisément à un moment où démocratie et régime représentatif ou Parlementarisme, aussi, sont vivement discutés, quant à leur valeur effective comme formule de gouvernement. Au surplus la démocratie semblait même dangereuse pour l'unité espagnole, en légitimant les aspirations les plus osées des séparatismes régionaux qui se manifestaient en Catalogne et ailleurs.

Il est impossible de se prononcer sur l'avenir de cette Constitution qui n'existe encore que sur le

papier, puisque dans un dernier titre intitulé « Dispositions transitoires », elle prévoit qu'une loi du 21 octobre 1931, dite de Défense de la République, et qui institue une sorte de dictature de l'Exécutif avec suspension des libertés, restera en vigueur tant que dureront les Cortès constituantes, si celles-ci ne l'abrogent pas auparavant. De même, à titre transitoire, le Président de la République actuel a été élu par les Cortès seules.

« Le problème ouvert, mystère de l'avenir, est celui de savoir si la nouvelle constitution représente l'effort ou l'impulsion initiale appropriés pour donner satisfaction au désir du peuple espagnol d'établir un régime juridique des libertés et d'y vivre » (1).

(1) Posada, *op. cit.*, p. 251.

Vu : le Président de la thèse,
GILBERT GIDEL.

Vu : le Doyen de la Faculté,
BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

- Les Constitutions Modernes (6^e édit. MM. Delpech et Laferrière).
Espagne. Constitution du 9 décembre 1931.
- Barthélemy et Duez.* — Droit Constitutionnel ; Dalloz, Paris 1926
Annuaire Interparlementaire, 1922. Delagrave, Paris.
- Duguit (Léon).* — Leçons de droit public général ; Boccard,
Paris, 1926.
- Mirkine-Guetzevitch (B.).* — Les Constitutions de l'Europe Nouvelle. Delagrave, Paris, 1930.
- Posada (Adolfo).* — La Constitution Espagnole. Sirey, 1932.
- La Constitution Espagnole de 1931 (extrait de la Revue de Droit Public, etc...). Giard, 1932.
- Revue Politique et Parlementaire, janvier 1932 (B. Mirkine-Guetzevitch). La Nouvelle Constitution Espagnole.
- Mestre (Achile).* — Cours à la Faculté de Droit de Paris, 1927-1928.
- Gidel (Gilbert).* — Cours à la Faculté de Droit de Paris, 1930-1931.
- Brunet (René).* — La Constitution allemande de 1919. Payot, Paris, 1921.
- Esmein (A.).* — Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé. Sirey, 7^e édit., 1921.
- Hauriou.* — Précis de Droit Constitutionnel, Sirey, Paris, 1912.
- Peritiatkovircz (A.).* — La constitution polonaise (Revue du droit public, 1922, p. 39).
- D'Ascoli (A. D.).* — La Constitution Espagnole de 1931. Thèse Paris, 1932.

- Marvaud (A.)*. — La seconde république Espagnole (*Revue des Sciences politiques*, 1931, p. 492).
- La nouvelle Constitution Espagnole codex locao, 1922, p. 321.
- Lapradelle (A. de)*. — Cours de Droit Constitutionnel. Paris, Pédone, 1912.
- Tenas de Bes.* — La nationalité espagnole (*Revue de droit international*. La Haye, 1932, p. 429).
- Van Houtte (Jean)*. — La Codification des lois sur la nationalité (*Revue de droit international*. La Haye, 1931, p. 103).
- Carre de Malberg*. — La question du caractère étatique des pays allemands (*Bulletin de la Société de législation comparée*, 1924).
- Redslob.* — Le régime parlementaire. Paris, Giard, 1924.
- Szigeti (R.)*. — Le Président du Reich. Thèse Paris, 1932.
- Guthrie (R.-H.)*. — Le rôle du corps électoral aux Etats-Unis Thèse Toulouse, 1922.
- Bonnard (R.)*. — Des droits publics subjectifs des administrés (*Revue du droit public*, 1932, p. 695).
- Gonet (Y.)*. — Qu'est-ce que le régime parlementaire (*Revue du Droit Public*, 1932, p. 197).
- Mirkine Guetzevitch.* — Les nouvelles tendances du droit constitutionnel.
- Barthelémy (Joseph)*. — La crise de la Démocratie contemporaine 1931.
- Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, 1907.
- Jeze.* — Les libertés individuelles. *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, 1929, p. 162.
- Chavegrin* — Préface au Dareste, 4^e édit., les Constitutions Modernes.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — <i>La Genèse de la Constitution</i>	11

PREMIÈRE PARTIE

L'ORGANISATION NATIONALE

CHAPITRE I. — <i>La forme de l'Etat</i>	19
CHAPITRE II. — <i>La nationalité</i>	41

DEUXIÈME PARTIE

L'ORGANISATION DES POUVOIRS

CHAPITRE I. — <i>Le Corps électoral</i>	47
CHAPITRE II. — <i>Les Cortès</i>	64
CHAPITRE III. — <i>Le Gouvernement</i>	85
CHAPITRE IV. — <i>La Justice</i>	117

TROISIÈME PARTIE

LES GARANTIES

CHAPITRE UNIQUE. — <i>La déclaration des droits Les garanties et la révision de la Constitution</i>	119
CONCLUSIONS.....	151
BIBLIOGRAPHIE	153

